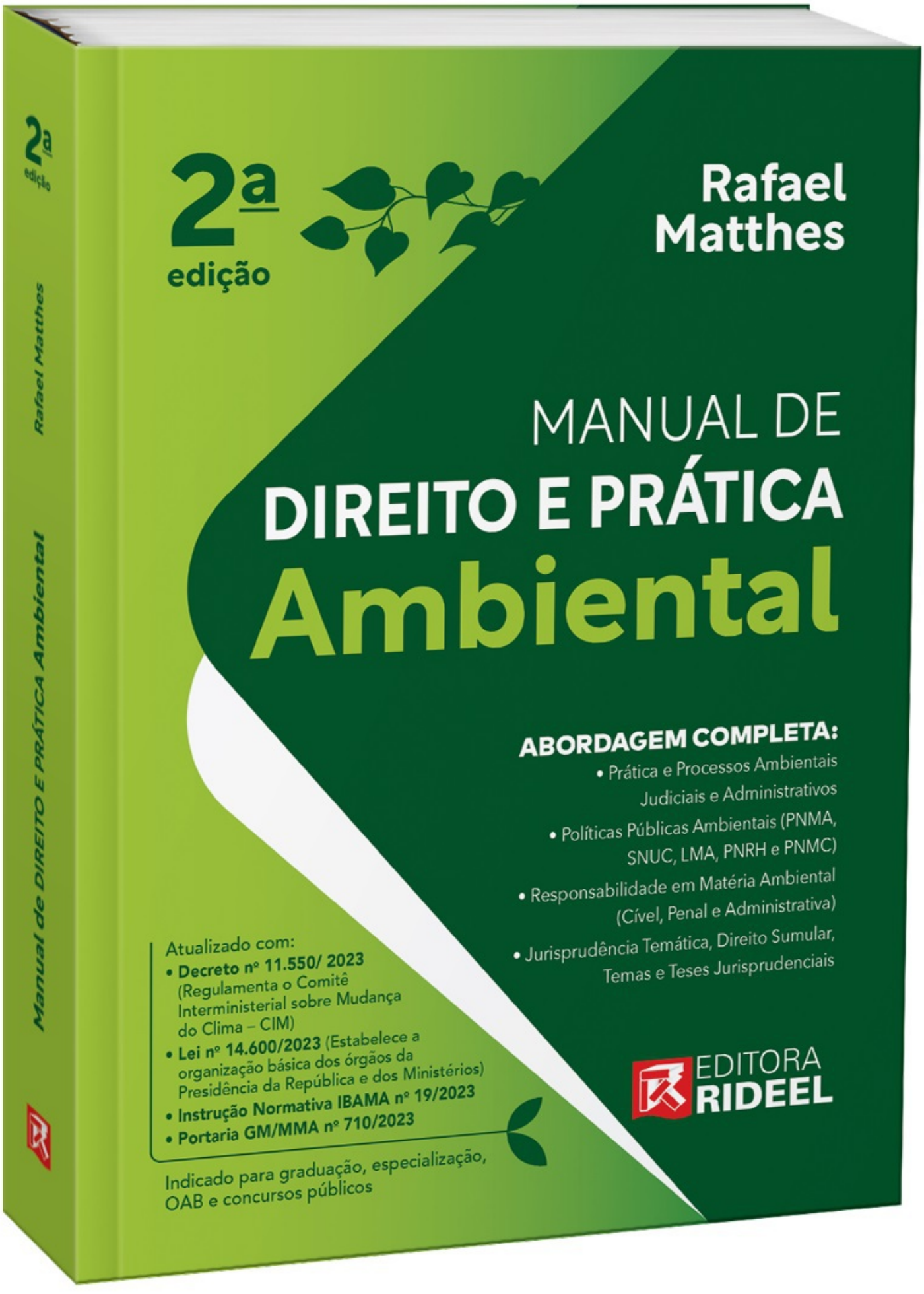

2ª edição
Rafael Matthes
MANUAL DE
DIREITO E PRÁTICA
Ambiental
ABORDAGEM COMPLETA:
• Prática e Processos Ambientais Judiciais e Administrativos
• Políticas Públicas Ambientais (PNMA, SNUC, LMA, PNRH e PNMC)
• Responsabilidade em Matéria Ambiental (Cível, Penal e Administrativa)
• Jurisprudência Temática, Direito Sumular, Temas e Teses Jurisprudenciais
Atualizado com:
• Decreto nº 11.550/ 2023 (Regulamenta o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – CIM)
• Lei nº 14.600/2023 (Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios)
• Instrução Normativa IBAMA nº 19/2023
• Portaria GM/MMA nº 710/2023
Indicado para graduação, especialização, OAB e concursos públicos
EDITORA RIDEEL
2ª edição
Rafael Matthes
Manual de DIREITO E PRÁTICA Ambiental

2ª edição

Rafael Matthes

MANUAL DE DIREITO E PRÁTICA Ambiental

EDITORA RIDEEL
Quem tem Rideel tem mais.

EXPEDIENTE

FUNDADOR Italo Amadio (*in memoriam*)

DIRETORA Katia Amadio

EDITORIAL

EDITORAS Mayara Sobrane Mônica Ibiapino

PROJETO GRÁFICO Sergio A. Pereira

DIAGRAMAÇÃO Textos & Livros

CONVERSÃO PARA EBOOK SCALT Soluções Editoriais

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Matthes, Rafael Antonietti

Manual de direito e prática ambiental / Rafael Antonietti Matthes. – 2. ed. – São Paulo : Rideel, 2024.

ISBN 978-85-339-6167-8

1. Direito ambiental – Legislação – Brasil I. Título

CDD 344.81046

24-0249 CDU 34:502.7(81)(094)

Índice para catálogo sistemático:
1. Direito ambiental – Brasil

© Todos os direitos reservados à

e-mail: sac@rideel.com.br
www.editorarideel.com.br

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, especialmente gráfico, fotográfico, fonográfico, videográfico, internet. Essas proibições aplicam-se também às características de editoração da obra. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (artigos 102, 103, parágrafo único, 104, 105, 106 e 107, incisos I, II e III, da Lei nº 9.610, de 19-2-1998, Lei dos Direitos Autorais).

1 3 5 7 9 8 6 4 2
0 2 2 4

Dedicatória

Dedico esta obra aos meus pais (**Cleto José Matthes e Niulza Antonietti Matthes**).

Mesmo diante de tantas dificuldades, eles nunca mediram esforços para cuidar de cada passo que dei na vida. Seguraram as minhas mãos durante a primeira aula do maternal no Colégio Nossa Senhora de Lourdes, na Zona Leste de São Paulo, e me abraçaram ao final da minha banca de aprovação no doutorado na Universidade Católica de Santos. A cada página escrita neste livro, vocês estiveram presentes nos meus pensamentos, nas reflexões e até mesmo nas incertezas. Sem vocês que, neste ano, comemoram 51 anos de casados, nada disso seria possível.

Agradecimentos

Agradeço à minha esposa, **Paula Cruz Lahr Matthes**. Nos últimos anos dediquei muito do meu tempo a esta obra. Foram leituras prévias, eventos, cursos de especialização, mestrado e doutorado. Foram muitos os passos e, mesmo nas minhas ausências, você sempre esteve ao meu lado, incentivando-me e encorajando-me a seguir em frente. Você me inspira.

Agradeço, também, àqueles que me deram as primeiras oportunidades na vida acadêmica. Agradeço, especialmente, aos Professores **Patrícia Caldeira, Eduardo Sabbag, Denise Baptista, Renato Saraiva e Guilherme Saraiva**. Todos vocês – em períodos distintos – foram responsáveis pelo meu desenvolvimento. Sem o apoio e a confiança de vocês, o caminho teria sido muito mais difícil.

Agradeço ao querido **Paulo Câmara Gomes**, que me apresentou para a Editora Rideel e permitiu que essa parceria fosse cada vez mais frutífera ao longo dos anos.

Agradeço, igualmente, aos professores do curso de pós-graduação *stricto sensu* da Universidade Católica de Santos por todo o apoio e dedicação ao longo dos cursos de mestrado e de doutorado. Um agradecimento especial à minha orientadora, Prof.ª **Maria Luiza Machado Granziera** (querida "Malu"), e aos Profs. **Alcindo Fernandes Gonçalves, Fernando Cardozo Fernandes Rei, Edson Ricardo Saleme, Flávio de Miranda Ribeiro, Gilberto**

Passos de Freitas, Wallace Paiva Martins Júnior e Daniel Freire e Almeida.

Sobre o autor

Rafael Antonietti Matthes

Advogado Sócio do escritório AMA Advogados. Doutor em Direito Ambiental Internacional e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos – UNISANTOS. Especialista em Direito Tributário e em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Tecnólogo em Gestão Ambiental pela Universidade Metodista de São Paulo – UMESP. Professor de cursos preparatórios para concursos públicos e Exame da Ordem dos Advogados do Brasil pelo Complexo de Estudos Renato Saraiva – CERS. Coordenador do curso de Especialização em Direito Ambiental com Ênfase em Agronegócio no MAXJURIS. Coordenador Pedagógico de cursos no Ambientalize Cursos. Autor de livros publicados pela Editora Rideel. Membro da Comissão de Meio Ambiente da OAB Seccional São Paulo. Membro da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil – APRODAB. Membro do Instituto de Direito Ambiental – IDAM. Membro do Instituto "O Direito por um Planeta Verde" – IDPV. Foi Consultor Voluntário em Sustentabilidade na RIO+20 pelo PNUD/ONU.

Instagram: @rafael.matthes

LinkedIn: linkedin.com/in/rafael-antonietti-matthes-a7649828

Site: antoniettimatthes.com.br

Apresentação

Lembro-me da primeira vez que visitei a seção de Direito Ambiental da biblioteca na minha Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Perto das demais, a estante destinada à matéria era infinitamente menor. Ao longo dos cinco anos de faculdade, pude ler cada um desses livros. Os autores – clássicos –, certamente, me influenciaram e me garantiram a base cognitiva do Direito Ambiental para a elaboração da presente obra.

Todavia, diferentemente do que sentia ao finalizar a leitura de livros de outras matérias, aqueles de Direito Ambiental apresentavam a mim – ainda graduando em Direito – uma visão mais teórica. A dificuldade de compreensão da aplicação dos institutos na prática jurídica fez surgir em mim o desejo (quase que uma inquietude) de escrever uma obra que agregasse esse enfoque.

Sabia que a construção levaria tempo, demandaria esforço e muito trabalho. Foram mais de dez anos dedicados à pesquisa científica, à atuação especializada como advogado em Direito Ambiental e à compreensão dos seus institutos.

Este livro foi idealizado ao longo dos meus últimos 17 anos. Entre aulas, congressos, debates, palestras, diligências, cursos e exposições, cada uma de suas linhas foi escrita com a finalidade não só de trazer o aprofundamento teórico necessário aos concurseiros, "oabeiros" e especialistas da área, mas também de garantir ao leitor a compreensão e o aperfeiçoamento prático necessários para a sua atuação profissional.

Nota à 2ª edição

Assim como o meio ambiente, o Direito Ambiental está em constante movimento. Suas fontes se renovam de tempos em tempos para adequar as normas aos novos desafios postos. Leis, instruções normativas, portarias, resoluções, precedentes jurisprudenciais etc. Desde a primeira edição do nosso *Manual de Direito e Prática Ambiental*, muitas alterações foram vislumbradas. Nesta segunda edição, incluímos o que há de mais recente para que o nosso leitor esteja sempre atualizado e possa aplicar, na prática, todo o conhecimento teórico obtido através das mais de 400 páginas da obra.

Dentre as principais alterações, merece destaque, na parte teórica, aquela referente à atualização da meta do "NDC" brasileiro perante o Acordo de Paris, no regime internacional de mudanças climáticas incluindo-se, ainda, informações atualizadas sobre as duas últimas Conferências das Partes (Sharm El Sheikh e Dubai), bem como, aquela referente às alterações na Lei nº 12.184/2006, que trata da Concessão de Florestas Públicas. No que tange à parte prática, merece destaque a atualização das regras referentes ao Processo Administrativo Ambiental, em âmbito federal, com o advento da Instrução Normativa IBAMA nº 19/2023, que implicou em alterações substanciais.

Continuamos firmes em nosso propósito de apresentar o Direito Ambiental para aqueles que querem entender as suas regras e, também, para aqueles que querem praticar as suas disposições.

Uma boa leitura a todos.

O autor.

Sumário

Dedicatória
Agradecimentos
Sobre o autor
Apresentação
Nota à 2ª edição

Capítulo 1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DO DIREITO AMBIENTAL

1. A EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL NO PLANO INTERNACIONAL

1.1. Da Carta da ONU à Conferência de Estocolmo de 1972
1.2. A Conferência de Estocolmo de 1972
1.3. O pós-Estocolmo
1.4. A Cúpula da Terra de 1992
1.5. A ordem ambiental internacional após a Cúpula da Terra

2. O DESENVOLVIMENTO DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

2.1. Evolução legislativa ambiental: a fase de exploração desregrada, a fase fragmentada e a fase holística
2.2. Direito Ambiental brasileiro como ciência autônoma

3. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM

4. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

Capítulo 2. PRINCÍPIOS E FONTES DO DIREITO AMBIENTAL

1. PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

1.1. Direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado
1.2. Educação ambiental
1.3. Desenvolvimento sustentável
1.4. Precaução e prevenção
1.5. Poluidor-pagador ou responsabilidade
1.6. Protetor-recebedor
1.7. Responsabilidades comuns, porém diferenciadas
1.8. Informação
1.9. Participação
1.10. Vedação ao retrocesso socioambiental (ou da sustentabilidade)
1.11. Função socioambiental da propriedade
1.12. Solidariedade intergeracional
1.13. Reparação *in integrum*
1.14. *Favor debilis*

2. FONTES DO DIREITO AMBIENTAL

2.1. Fontes materiais
2.2. Fontes formais

3. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E NO EXAME DE ORDEM?
4. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

Capítulo 3. DIREITO AMBIENTAL CONSTITUCIONAL

1. A REGRA MATRIZ DO ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
1.1. As quatro concepções fundamentais da regra matriz
1.2. Os deveres do poder público
1.3. Os deveres de toda a coletividade
1.4. Patrimônio nacional
1.5. Práticas desportivas e a proteção ambiental
2. COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL
2.1. Competência material ou administrativa e a lei complementar nº 140/2011
2.2. Competência legislativa
3. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?
4. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

Capítulo 4. POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (PNMA)

1. BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO

2. PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA PNMA

3. CONCEITOS NORMATIVOS

4. SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (SISNAMA)

4.1. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)

4.2. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

4.3. Órgãos executores, seccionais e locais (Ibama, ICMBio etc.)

5. INSTRUMENTOS DA PNMA

5.1. Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental

5.2. Zoneamento ambiental

5.3. Avaliação de Impactos Ambientais (AIA)

5.4. Licenciamento ambiental

5.5. Incentivos à produção e à instalação de equipamentos

5.6. Criação de espaços territoriais especialmente protegidos

5.7. Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA)

5.8. Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos (CTF/Aida)

5.9. Penalidades disciplinares e compensatórias

5.10. Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA)

5.11. Prestação de informações relativas ao meio ambiente

5.12. Cadastro Técnico Federal de Atividades Poluidoras (CTF/APP)

5.13. Instrumentos econômicos

6. REGIME DA RESPONSABILIDADE NA PNMA

7. TAXA DE CONTROLE E DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL (TCFA)

8. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?

9. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

Capítulo 5. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC)

1. BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO

2. CRIAÇÃO, EXTINÇÃO, AMPLIAÇÃO E REDUÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

3. CONCEITOS, OBJETIVOS, DIRETRIZES E ÓRGÃOS DO SNUC

4. CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

4.1. Unidades de Conservação de Proteção Integral (UCPI)

4.1.1. Estação Ecológica (ESEC)

4.1.2. Reserva Biológica (REBIO)

4.1.3. Parques Nacionais (PARNA)

4.1.4. Monumentos Naturais (MN)

4.1.5. Refúgio de Vida Silvestre (REVIS)

4.2. Unidades de Conservação de Uso Sustentável (UCUS)

4.2.1. Área de Proteção Ambiental (APA)

4.2.2. Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)
4.2.3. Florestal Nacional (FLONA)
4.2.4. Reserva Extrativista (RESEX)
4.2.5. Reserva de Fauna (REFAU)
4.2.6. Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)
4.2.7. Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)
4.3. Reservas da biosfera

5. GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
5.1. Plano de manejo
5.2. Conselhos consultivo e deliberativo
5.3. Zonas de amortecimento
5.4. Gestão por meio de OSCIP
5.5. Taxas de visitação
5.6. Compensação ambiental

6. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?

7. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

Capítulo 6. CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO

1. BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO
1.1. O Código Florestal de 1934
1.2. O Código Florestal de 1965
1.3. O Novo Código Florestal e a sua constitucionalidade

2. CÓDIGO FLORESTAL – LEI 12.651/12
2.1. Características, conceitos e objetivos
2.2. Áreas de Preservação Permanente (APPs)
2.2.1. APPs em faixas marginais e as áreas de várzea

2.2.2. APPs no entorno de lagos ou lagoas naturais
2.2.3. APPs no entorno de reservatórios de águas artificiais
2.2.4. APPs no entorno de nascentes
2.2.5. Encostas como áreas de preservação permanente
2.2.6. Restingas como áreas de preservação permanente
2.2.7. Manguezais como áreas de preservação permanente
2.2.8. Bordas dos tabuleiros ou chapadas como áreas de preservação permanente
2.2.9. Topo de morros como áreas de preservação permanente
2.2.10. Áreas altas como áreas de preservação permanente
2.2.11. Veredas como áreas de preservação permanente
2.2.12. Outras espécies de APPs
2.2.13. Especificidades do regime transitório aplicável às APPs
2.2.14. Métodos de recomposição das APPs
2.2.15. APPs em unidades de conservação de proteção integral
2.2.16. Regime especial das APPs
2.2.17. APPs em assentamentos de reforma agrária
2.2.18. APPs na Reurb-S e na Reurb-E

3. ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS E AS APPS

4. DAS ÁREAS DE RESERVA LEGAL

4.1. Compensação de reserva legal
4.1.1. Servidão ambiental
4.1.2. Cotas de Reserva Ambiental (CRAs)
4.1.3. Doação de áreas localizadas em unidades de conservação
4.1.4. Cadastramento de área

5. ÁREAS DE USO RESTRITO

6. CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)

7. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL (PRA)
8. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?
9. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

Capítulo 7. CONCESSÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS

1. BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO
2. CONCEITOS NORMATIVOS
3. GESTÃO DAS FLORESTAS PÚBLICAS (CRIAÇÃO, DESTINAÇÃO E CONCESSÃO):
4. LICENCIAMENTO AMBIENTAL
5. PROCESSO DE OUTORGA
6. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?
7. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

Capítulo 8. LEI DA MATA ATLÂNTICA (LMA)

1. BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO
2. DEFINIÇÕES, OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DO REGIME JURÍDICO DO BIOMA
   2.1. Bioma Mata Atlântica e suas formações florestais

2.2. Definições
2.3. Objetivos e princípios

3. REGIME JURÍDICO GERAL DE PROTEÇÃO

3.1. Exploração eventual sem propósito comercial direto ou indireto
3.2. Regime do pousio
3.3. Compensação ambiental
3.4. Coleta de subprodutos florestais e atividades de uso indireto

4. REGIME JURÍDICO ESPECIAL DE PROTEÇÃO

4.1. Proteção da vegetação primária
4.2. Proteção da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração
4.3. Proteção da vegetação secundária em estágio médio de regeneração
4.4. Proteção da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração
4.5. Supressão de espécies ameaçadas de extinção
4.6. Enriquecimento ecológico da vegetação secundária
4.7. Plantio e reflorestamento com espécies nativas
4.8. Proteção do bioma nas áreas urbanas e regiões metropolitanas
4.9. Atividades minerárias em área de vegetação secundária

5. INCENTIVOS ECONÔMICOS E CREDITÍCIOS

6. FUNDO DE RESTAURAÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

7. PENALIDADES

8. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?
9. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

Capítulo 9. POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

1. BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO
2. FUNDAMENTOS, OBJETIVOS E DIRETRIZES
3. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA
   - 3.1. Os Planos de Recursos Hídricos
   - 3.2. Enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água
   - 3.3. Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos
   - 3.4. Cobrança pelo uso de recursos hídricos
   - 3.5. Compensação a municípios
   - 3.6. Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos
4. SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS
   - 4.1. Conselho Nacional de Recursos Hídricos
   - 4.2. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)
   - 4.3. Comitês de Bacia Hidrográfica
   - 4.4. Agências de Água
   - 4.5. Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal
5. INFRAÇÕES E PENALIDADES

6. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?
7. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

Capítulo 10. POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇAS DO CLIMA

1. REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS
1.1. Estruturação, governança, diplomacia e paradiplomacia
1.2. As Conferências das Partes (COPs)
1.3. O Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris
1.4. O NDC brasileiro
2. POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇAS DO CLIMA (LEI NO 12.187/2009)
2.1. Breve histórico legislativo
2.2. Conceitos normativos
2.3. Princípios da PNMC
2.4. Objetivos da PNMC
2.5. Diretrizes da PNMC
2.6. Instrumentos da PNMC
2.6.1. Plano Nacional sobre Mudança do Clima
2.6.2. Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
2.6.3. Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas (PPCDAm, PPCerrado, Plano ABC e Plano Setorial de Redução de Emissões da Siderurgia)
2.6.4. Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima,

de acordo com os critérios estabelecidos por essa Convenção e por suas Conferências das Partes

2.6.5. Resoluções do Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde

2.6.6. Medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoção de gases de efeito estufa, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos, a serem estabelecidos em lei específica

2.6.7. Linhas de crédito e financiamento específicas de agentes financeiros públicos e privados

2.6.8. Desenvolvimento de linhas de pesquisa por agências de fomento

2.6.9. Dotações específicas para ações em mudança do clima no orçamento da União

2.6.10. Mecanismos financeiros e econômicos referentes à mitigação da mudança do clima e à adaptação aos efeitos da mudança do clima que existam no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e do Protocolo de Quioto

2.6.11. Mecanismos financeiros e econômicos, no âmbito nacional, referentes à mitigação e à adaptação à mudança do clima

2.6.12. Medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, entre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos

2.6.13. Registros, inventários, estimativas, avaliações e quaisquer outros estudos de emissões de gases de efeito estufa e de suas fontes, elaborados com base em informações e dados fornecidos por entidades públicas e privadas

2.6.14. Medidas de divulgação, educação e conscientização
2.6.15. Monitoramento climático nacional
2.6.16. Indicadores de sustentabilidade
2.6.17. Estabelecimento de padrões ambientais e de metas, quantificáveis e verificáveis, para a redução de emissões antrópicas por fontes e para as remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa
2.6.18. Avaliação de impactos ambientais sobre o microclima e o macroclima
2.7. Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE
2.8. Novidades decorrentes do PL no 6.539/2019
2.9. Sustentabilidade, Poder Judiciário e a Agenda 2030
3. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?
4. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS
Capítulo 11. PATRIMÔNIO AMBIENTAL ARTIFICIAL
1. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO
2. PLANO DIRETOR
3. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO
3.1. Notificação de Edificação ou de Utilização Compulsórios
3.2. IPTU Progressivo no Tempo

3.3. Desapropriação sanção × desapropriação ordinária

4. USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO E USUCAPIÃO COLETIVA

5. ESTATUTO DA CIDADE

5.1. Breve histórico legislativo

5.2. Instrumentos do Estatuto da Cidade

5.2.1. Direito de superfície

5.2.2. Direito de preempção

5.2.3. Outorga onerosa do direito de construir

5.2.4. Outorga onerosa de alteração do uso do solo

5.2.5. Operações urbanas consorciadas

5.2.6. Transferência do direito de construir

5.3. Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

5.4. Gestão democrática das cidades

6. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?

7. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

Capítulo 12. PATRIMÔNIO AMBIENTAL CULTURAL

1. COMPETÊNCIA E PREVISÃO CONSTITUCIONAL

2. PLANO NACIONAL DE CULTURA

3. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES CULTURAIS (SNIIC)

4. PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO

4.1. Inventários

4.2. Registros
4.3. Vigilância
4.4. Tombamento
4.5. Desapropriação
4.6. Outras formas de acautelamento e preservação

5. SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

6. SISTEMA FEDERAL DE CULTURA (SFC)
6.1. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN
6.2. Agência Nacional de Cinema – ANCINE
6.3. Fundação Biblioteca Nacional – BN
6.4. Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB
6.5. Fundação Nacional de Artes – FUNARTE
6.6. Fundação Cultural Palmares – FCP
6.7. Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM

7. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?

8. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

Capítulo 13. RESPONSABILIDADE EM MATÉRIA AMBIENTAL

1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS
1.1. Responsabilidade ambiental: o início
1.2. Responsabilidade reparatória × responsabilidade sancionatória
1.3. Inocorrência do *bis in idem*
1.4. Pressupostos da responsabilidade

2. RESPONSABILIDADE CIVIL EM MATÉRIA AMBIENTAL

2.1. Responsabilidade objetiva e teoria do risco integral

2.2. Natureza *propter rem* da obrigação reparatória

2.3. Fato consumado e imprescritibilidade

2.4. A instrumentalização processual: cumulação de pedidos e inversão do ônus da prova em matéria reparatória

2.5. Responsabilidade solidária da Administração Pública

3. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

3.1. Infrações administrativas e o Decreto no 6.514/2008

3.2. Prescrição dos ilícitos administrativos

3.3. Natureza subjetiva da responsabilidade administrativa

3.4. Processo administrativo federal

3.5. Programa de Conversão de Multas Ambientais

4. RESPONSABILIDADE PENAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

4.1. Responsabilidade das pessoas jurídicas

4.2. Prescrição dos crimes ambientais

4.3. Transação penal e suspensão condicional do processo

4.4. Microssistema de dosimetria da pena

4.5. Características dos crimes em espécie

4.6. Intervenção mínima do direito penal e o princípio da insignificância

5. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?
6. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

Capítulo 14. PRÁTICA EM MATÉRIA AMBIENTAL

1. CONTENCIOSO EM FASE ADMINISTRATIVA
1.1. Processo administrativo federal
1.2. Impugnação administrativa
1.3. Recurso hierárquico
2. CONTENCIOSO EM FASE JUDICIAL
2.1. Mandado de segurança
2.2. Ação declaratória de inexistência de relação jurídica
2.3. Ação anulatória de débito fiscal
2.4. Execução fiscal, embargos e exceção de pré-executividade
2.4.1. Notas sobre a Lei de Execuções Fiscais
2.4.2. Embargos à execução fiscal
2.4.3. Exceção de pré-executividade
2.4.4. Noções sobre as medidas cautelares fiscais
3. PRÁTICA NOS TRIBUNAIS SUPERIORES
3.1. Temas ambientais com repercussão geral reconhecida
3.2. Temas de recursos repetitivos
3.3. Direito Ambiental em teses
3.4. Súmulas de Direito Ambiental

Referências Bibliográficas

Capítulo 1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DO DIREITO AMBIENTAL

1. A EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL NO PLANO INTERNACIONAL

1.1. Da Carta da ONU à Conferência de Estocolmo de 1972

O direito ambiental brasileiro é uma ciência autônoma do Direito calcada sobre uma base principiológica, que foi construída a partir de inúmeras discussões internacionais. Sua origem se confunde com a própria história da civilização ocidental, em especial a partir da promulgação da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU). Para compreendermos toda a sua complexidade, é necessário que façamos uma viagem no tempo.

Ano de 1945, um cenário "de fome e de medo, de cinzas e escombros, de desespero, sofrimento e violência"[1]. O maior conflito bélico da história havia chegado ao fim e, com ele, a esperança por um mundo novo, livre do extremismo e das atrocidades vividas na última década. Com respeito às diferenças, aos direitos e às garantias fundamentais. Era o início de uma nova era.

Durante dois meses, cinquenta países se reuniram em São Francisco (Estados Unidos) para discutir, em conferência, uma nova organização internacional que zelaria pela tolerância e pela convivência pacífica. Ao cabo, em 26 de junho, os participantes assinaram, então, um documento que formalizaria a institucionalização da chamada Organização das Nações Unidas.

> NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.[2]

O preâmbulo denota a preocupação imediata da sociedade internacional naquele momento: a garantia da dignidade da pessoa humana, dos direitos fundamentais do homem, da igualdade de gênero e de participação, do respeito aos tratados internacionais, do progresso social e das melhores condições de vida. Além disso, ao longo do texto, percebe-se o anseio pela resolução pacífica de controversas (Capítulo VI) e pela cooperação internacional, econômica e social (Capítulo IX).

Três anos depois, os países, sob os auspícios da ONU, promulgaram um código universal, que

"significaria o consenso sobre os preceitos minimamente necessários para assegurar uma vida com dignidade"[3], a chamada Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. Seguindo as preocupações imediatas da Carta da ONU, a declaração se debruçou sobre os valores da liberdade e da igualdade, pela conjugação de direitos civis e políticos com direitos econômicos, sociais e culturais.

Na doutrina especializada há uma classificação meramente didática, que divide os direitos humanos em gerações. A primeira está relacionada aos direitos civis e políticos que realçam o princípio da liberdade; a segunda, aos direitos econômicos, sociais e culturais que acentuam o princípio da igualdade; a terceira, de titularidade coletiva, consagra o princípio da fraternidade[4].

Mister recordar que a divisão em gerações não deve ser entendida como fator excludente ou estanque. A Declaração Universal traz a concepção de universalidade e de indivisibilidade dos direitos humanos. Dessa forma, devem-se compreender as gerações como uma unidade indivisível. Nas palavras de Flávia Piovesan (2013, p. 83):

> (...) adota-se o entendimento de que uma geração de direitos não substitui a outra, mas com ela interage. Isto é, afasta-se a ideia da sucessão "geracional" de direitos, na medida em que se acolhe a ideia da expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, todos essencialmente complementares e em constante dinâmica de interação.

O posicionamento acima foi, inclusive, afirmado pela Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução

no 32/130, de 1977: "todos os direitos humanos, qualquer que seja o tipo a que pertencem, se inter-relacionam necessariamente entre si, e são indivisíveis e interdependentes".

A classificação geracional se faz necessária nesse momento, no entanto, para compreendermos a razão de os direitos relacionados à coletividade não estarem descritos expressamente na Declaração de 1948. Não se vislumbra, naquele texto, qualquer menção, por exemplo, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Aliás, nesse ponto, vale ressaltar que o *Supremo Tribunal Federal* vem há muitos anos enfatizando o *caráter transindividual* do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sua classificação como *direito humano de terceira geração*. Nas palavras do Ministro Celso de Mello:

> (...) Cabe assinalar, Senhor Presidente, que os direitos de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos, genericamente, e de modo difuso, a todos os integrantes dos agrupamentos sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem, por isso mesmo, ao lado dos denominados direitos de quarta geração (como o direito ao desenvolvimento e o direito à paz), um momento importante no processo de expansão e reconhecimento dos direitos humanos, qualificados estes, enquanto valores fundamentais indisponíveis, como prerrogativas impregnadas de uma natureza essencialmente inexaurível (...) cumpre rememorar, bem por isso, na linha do que vem de ser afirmado, a precisa lição ministrada por PAULO BONAVIDES (...), que confere particular ênfase, dentre os direitos de terceira geração

> (ou de novíssima dimensão), ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (STF – MC em ADIn nº 3.540/DF – Tribunal Pleno – j. 1º-9-2005).

ATENÇÃO: Em concurso público para a magistratura, realizado em outubro de 2019, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará apontou como *correta* questão que afirmou que, "segundo jurisprudência do STF, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui um direito fundamental de terceira geração, pautado na solidariedade".

Em suma, o contexto do pós-guerra foi marcado pela preocupação imediata com os direitos fundamentais dos seres humanos, violentados nas décadas anteriores pelos regimes de exceção. Primeiro se fazia necessária a proteção do direito à vida, à igualdade, à liberdade, à segurança, à personalidade, ao voto etc. Depois, à fraternidade, à convivência entre os povos e aos impactos difusos.

1.2. A Conferência de Estocolmo de 1972

Não tardou até que esse segundo momento chegasse. Já no final da década de 1960, após a deflagração de diversas catástrofes ambientais ao redor do mundo, o Clube de Roma solicitou um parecer ao Massachusetts Institute of Technology (MIT), que, por meio de uma equipe liderada por Donella Meadows, elaborou o famoso "Relatório Meadows".

De acordo com esse documento, dentre outros pontos, a equipe concluiu que a atividade humana se desenvolvia de forma mais rápida do que a própria capacidade da Terra para produzir seus recursos, causando danos de dimensões globais. O resultado da equação era catastrófico e demandava ação urgente dos países.

Sentindo a necessidade de evoluir rumo à proteção dos direitos humanos de terceira geração, a ONU convocou os países signatários a participar daquele que seria o maior evento internacional até então: a *Conferência de Estocolmo de 1972*.

Um dado histórico interessante é que, em razão da discussão acerca da desaceleração do crescimento econômico, os países não desenvolvidos, inicialmente, repudiaram as conclusões do Relatório Meadows, defendendo que ainda estavam buscando o desenvolvimento de suas economias. Apegaram-se, naquele momento, à "dívida histórica", cobrando dos países já desenvolvidos suas responsabilidades pela degradação causada desde a Revolução Industrial.

A Conferência de Estocolmo foi, por isso, marcada pelo antagonismo entre o bloco dos países desenvolvidos – que já haviam poluído o bastante para desenvolver suas economias e seus parques industriais e a partir dali estavam preocupados com o bem-estar de sua população – e o bloco dos demais países, que ainda defendiam seus direitos de utilizar seus recursos naturais para crescerem economicamente.

Mesmo assim, como resultado desse encontro internacional, tem-se a denominada "Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano", que inovou no cenário jurídico. Alçou o meio ambiente ecologicamente equilibrado ao rol dos direitos

humanos, garantindo, assim, aos indivíduos, a proteção e o respaldo futuro das Cortes Internacionais. Vejamos o Princípio 1 da Declaração:

> 1. O homem é ao mesmo tempo criatura e criador do meio ambiente, que lhe dá sustento físico e lhe oferece a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. A longa e difícil evolução da raça humana no planeta levou-a a um estágio em que, com o rápido progresso da Ciência e da Tecnologia, conquistou o poder de transformar de inúmeras maneiras e em escala sem precedentes o meio ambiente. Natural ou criado pelo homem, é o meio ambiente essencial para o bem-estar e para gozo dos direitos humanos fundamentais, até mesmo o direito à própria vida.

O referido princípio é base para toda a evolução normativa que estaria por vir. O ser humano deixou de ser apenas o "criador", para também se colocar na posição de "criatura", evidenciando que toda e qualquer decisão que venha a ser tomada resultará, então, em prejuízo ou benefício ao seu "bem-estar", à sua própria vida.

Trata-se da germinação daquela semente plantada em 1945, com a Carta da ONU, e regada em 1948, com a Declaração Universal. A Declaração de Estocolmo fez nascer o Direito Ambiental como conhecemos hoje.

Nas palavras de Michel Prieur (1996, p. 25, traduzido pelo autor):

> (...) O Direito Ambiental é a expressão de uma nova política formalizada a partir dos anos 60. É resultado de uma consciência da limitação dos recursos naturais e os efeitos nocivos da

> poluição de qualquer espécie resultante da produção de bens e consumo. A necessidade de salvaguardar o meio ambiente pode ser um reflexo da necessidade de sobrevivência de um mundo desamparado. É notável que o movimento será desenvolvido, simultaneamente, a nível nacional, europeu e internacional.[5]

A Declaração de Estocolmo é constituída por 26 princípios que servem de orientação para as legislações internas dos países e também para as relações internacionais. Esses princípios podem ser divididos em quatro diferentes grupos, de acordo com suas temáticas. São eles: aqueles destinados a fundamentar as ações a serem tomadas e os objetivos a serem alcançados (princípios 1 a 7); aqueles que inter-relacionam a problemática ambiental com o desenvolvimento, bem como com a proteção dos direitos fundamentais (princípios 8 a 17); aqueles que devem ser utilizados com instrumentos de política ambiental (princípios 18 a 20); e, por fim, aqueles destinados a regular a cooperação internacional (princípios 21 a 26). A seguir, apresentamos uma tabela com o grupo, o número do princípio e uma breve síntese de cada um deles:

Categoria	Número	Síntese
Ações a serem tomadas e os objetivos a serem alcançados	Princípio 1	Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado
	Princípio 2	Responsabilidade Intergeracional pela Preservação dos Recursos Naturais
	Princípio 3	Manutenção dos Recursos Vitais Renováveis

Categoria	Número	Síntese
	Princípio 4	Responsabilidade pela Preservação da Fauna e da Flora
	Princípio 5	Emprego Adequado dos Recursos Não Renováveis e Compartilhamento
	Princípio 6	Luta contra a Poluição
	Princípio 7	Preservação dos Mares e da Vida Marinha
Inter-relacionam a problemática ambiental com o desenvolvimento, bem como com à proteção dos direitos fundamentais	Princípio 8	Indissociabilidade do Desenvolvimento Econômico e Social para a Qualidade de Vida Humana
	Princípio 9	Cooperação internacional
	Princípio 10	Fatores Econômicos e Processos Ecológicos como fatores essenciais para o ordenamento ambiental
	Princípio 11	Políticas Ambientais e Desenvolvimento
	Princípio 12	Transferência de Recursos
	Princípio 13	Enfoque integrado e coordenado de planejamento de desenvolvimento
	Princípio 14	Planejamento Racional Aplicado ao Desenvolvimento
	Princípio 15	Planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização

Categoria	Número	Síntese
	Princípio 16	Aplicação de Políticas Demográficas
	Princípio 17	Institucionalização nacional
Devem ser utilizados com instrumentos de política ambiental	Princípio 18	Importância da Ciência e da Tecnologia
	Princípio 19	Educação Ambiental
	Princípio 20	Transferência de Tecnologia
Destinados a regular a cooperação internacional	Princípio 21	Soberania Nacional sobre os Recursos Naturais
	Princípio 22	Responsabilidade Internacional
	Princípio 23	Critérios Diferenciados das Normas
	Princípio 24	Cooperação Igualitária entre Países
	Princípio 25	Trabalho coordenado, eficaz e dinâmico das organizações internacionais
	Princípio 26	Eliminação e destruição completa de armas nucleares

Ademais, após esta primeira grande conferência internacional em matéria ambiental, os países firmaram o chamado "Plano de Ação para o Meio Ambiente". Composto de 109 recomendações, pode ser considerado como um guia de orientação para que os países signatários pudessem implementar os princípios da Declaração em seus sistemas internos e em suas relações internacionais.

Conforme ensina a professora Solange Teles da Silva[6], o referido documento pode ser dividido em três eixos fundamentais: o primeiro engloba a avaliação dos problemas ambientais, também denominado "Plano Vigia" (do inglês "Earth Watch"), cujo objetivo era a análise, a investigação, o controle e o intercâmbio de informações e cooperação em âmbito internacional; o segundo abrange a gestão do meio ambiente, na qual se identificavam os problemas que deveriam ser tratados e a adoção de medidas gerais aplicáveis em matéria de contaminação em geral, substâncias tóxicas e perigosas, limitação do ruído, contaminação alimentar e proteção do meio marinho; e, por fim, o terceiro eixo englobava as medidas de apoio centradas na promoção de informação e educação ambiental, bem como na formação de pessoas.

Todo esse arcabouço garantiu que, em 15 de dezembro de 1972, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução A/RES/2997(XXVII), estabelecesse o Conselho Governamental do *Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)*, formado por dezesseis países da África, treze países da Ásia, seis países da Europa Oriental, dez países da América Latina e treze países da Europa Ocidental e demais Estados.

De acordo com o *site* do PNUMA (ONU Meio Ambiente) no Brasil[7], os principais objetivos da agência são: 1. manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; 2. alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente; e 3. recomendar medidas para aumentar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das futuras gerações.

1.3. O pós-Estocolmo

Após a Conferência de Estocolmo de 1972, diversas convenções multilaterais foram adotadas revelando uma nova postura mundial de conservação da natureza, de proteção dos mares e oceanos, bem como de enfrentamento de novos tipos de poluição, como a Convenção de Londres sobre a Preservação da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos (1972); a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES – 1973); a Convenção sobre Direito do Mar (1982); a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985); entre outras.

Apesar da crescente preocupação jurídica com a matéria ambiental, "os progressos nesse período foram insuficientes para alterar a destruição do meio ambiente. De acordo com uma avaliação realizada pelo PNUMA (...), em 1982, os problemas ambientais tinham piorado"[8].

Nos 20 anos pós-Estocolmo, ocorreram diversos acidentes de proporções internacionais, que chamaram a atenção da comunidade internacional para a necessidade de uma reflexão sobre o meio ambiente[9]. Entre eles, pode-se citar o acidente industrial provocado por uma empresa Suíça, em Seveso, na Itália, no ano de 1976. Nesse acidente, tanques de armazenagem romperam, liberando TCDD[10] na atmosfera e atingindo a população local, no norte da Itália.

Em 1978, ocorreu o acidente com o satélite artificial soviético de telecomunicações Cosmos 924, que caiu em território canadense, despejando material

radioativo. Nesse mesmo ano, vale lembrar o desastre com o superpetroleiro Amoco Cádiz, de procedência do Golfo Pérsico, que despejou em torno de 227 mil toneladas de óleo cru na costa bretã, França, criando uma maré negra que destruiu praias e vida marinha.

Quase seis anos depois, foi a vez dos moradores da Vila Socó, em Cubatão, no Brasil, sofrerem os efeitos de uma explosão decorrente do vazamento de gasolina em um dos oleodutos da empresa Petrobras. Nesse mesmo ano, 1984, houve um acidente na cidade de Bhopal, na Índia, em que mais de 2 mil pessoas morreram e quase 200 mil ficaram cegas ou feridas, em razão do vazamento de gás tóxico por parte de uma fábrica de pesticidas.

Por fim, o ano de 1986 ficou marcado pela ocorrência de dois grandes desastres ambientais. O primeiro deles foi o acidente nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, que resultou na dispersão de material radioativo em todo o território daquela cidade e também nos países vizinhos. Já o segundo foi decorrente do incêndio de uma empresa química, na Suíça, que contaminou gravemente o Rio Reno, ameaçando o abastecimento de água potável da Alemanha e da Holanda.

Em paralelo a tais eventos catastróficos, no mês de junho de 1973, em cumprimento aos seus objetivos, o PNUMA enviou à Assembleia Geral, por meio do relatório "1st of the Governing Council of the United Nations Environment Programme (UNEP) was held at UNEP headquarters, Nairobi", recomendação para que o órgão aprovasse um programa de preparação e perspectivas, em relação ao meio ambiente, para os anos 2000.

Passados dez anos de trabalhos, o Conselho Governamental propôs à Assembleia Geral a criação de um grupo de trabalho intergovernamental para acompanhamento das questões ambientais e da evolução dos objetivos do PNUMA, bem como para proposição de uma nova agenda e de um novo encontro internacional. Tal solicitação foi, então, aprovada, conforme a Resolução A/RES/38/161.

Por meio dessa Resolução, solicitou-se ao Secretário-Geral a nomeação de um Presidente para a nova Comissão que tivesse experiência na formulação de políticas de alto nível, que transitasse politicamente tanto com os países desenvolvidos quanto com os em desenvolvimento, que demonstrasse interesse nas questões ambientais e que também tivesse capacidade de atrair a atenção do mundo para os trabalhos da Comissão.

Diante de todas as catástrofes anteriormente narradas e da referida Resolução, o Secretário-Geral convidou a então Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, para presidir os trabalhos daquela que passou a ser denominada Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Em 1987, os trabalhos foram concluídos e a Comissão entregou à Assembleia Geral um relatório denominado "Nosso Futuro Comum" (ou *Relatório Brundtland*), que afirmava a necessidade de entrar em uma nova era de crescimento econômico apoiada em práticas que conservassem e expandissem a base dos recursos ambientais.

O relatório, que teve o mérito "de explicar a opinião de pessoas de diversos países, que se manifestaram, em audiências públicas, sobre os mais variados temas relacionados ao meio ambiente e ao

desenvolvimento"[11], pioneiramente, consagrou a ideia da sustentabilidade: um desafio global de proteção ao meio ambiente que não mais podia se dissociar das questões relativas ao desenvolvimento econômico e social.

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, na direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

1.4. A Cúpula da Terra de 1992

Sentindo a brisa desses novos ventos, apoiada na ideia da sustentabilidade, em 1992, a Organização das Nações Unidas organizou a *Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, também chamada de "Cúpula da Terra" ou, ainda, ECO/92. O Rio de Janeiro foi escolhido como a nova sede. Colorido como os anseios da nova agenda internacional, o local era perfeito para que, ao final, os países pudessem proclamar uma nova declaração ambiental.

Nessa conferência internacional compareceram 100 chefes de Estado, além de delegados, organizações intergovernamentais e representantes de organizações não governamentais, o que demonstra sua grandeza e importância. Seu objetivo era catalisar a cooperação internacional em prol de ações concretas para conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, nos exatos termos do supracitado Relatório Brundtland.

Após os debates, três documentos jurídicos foram aprovados pela Conferência: a Declaração do Rio, a Agenda 21 e a Declaração sobre Florestas. Além destes, duas convenções foram abertas à assinatura: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica.

A *Declaração do Rio*, buscando estabelecer uma "nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos", estipulou que os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável (Princípio 1), que a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste (Princípio 2) e que os Estados adotarão legislação ambiental eficaz (Princípio 11). Seus princípios podem ser assim sintetizados:

Número	Síntese
Princípio 1	Dignidade da Pessoa Humana como Vértice Interpretativo da Proteção Ambiental
Princípio 2	Soberania Nacional sobre os Recursos Naturais
Princípio 3	Intergeracionalidade
Princípio 4	Desenvolvimento Sustentável
Princípio 5	Cooperação pela Erradicação da Pobreza
Princípio 6	Prioridade às Vulnerabilidades
Princípio 7	Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas

Princípio 8	Eliminação dos padrões insustentáveis de produção e consumo e promoção de políticas demográficas adequadas
Princípio 9	Cooperação no fortalecimento da capacitação endógena
Princípio 10	Participação
Princípio 11	Adoção de Normas Internas Eficazes
Princípio 12	Busca pelo Consenso Internacional para Resolução de Problemas Transfronteiriços ou Globais
Princípio 13	Responsabilidade por Danos ao Meio Ambiente
Princípio 14	Desestimulo à realocação e transferência de atividades e substâncias degradantes
Princípio 15	Precaução
Princípio 16	Poluidor-Pagador
Princípio 17	Prevenção
Princípio 18	Notificação Internacional
Princípio 19	Informações sobre atividades que possam causar impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente
Princípio 20	A Importância das Mulheres no Gerenciamento do Meio Ambiente e no Desenvolvimento
Princípio 21	Parceria Global da Juventude
Princípio 22	Apoio à identidade, cultura e interesses, e o oferecimento de condições aos povos indígenas
Princípio 23	Proteção do patrimônio ambiental dos povos oprimidos, dominados ou ocupados
Princípio 24	Proteção do meio ambiente em tempos de guerra

Princípio 25	A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental como fatores interdependentes e indivisíveis
Princípio 26	Solução Pacífica de Controversas
Princípio 27	Cooperação e boa-fé no cumprimento dos princípios ambientais

Outro documento firmado na Conferência do Rio de 92 foi a chamada *Agenda 21*. Trata-se de um importante plano global de ação que deveria ser observado pelos governos, instituições de desenvolvimento, organismos das Nações Unidas, ONGs, em todo domínio em que a atividade humana pudesse afetar o ambiente e que repousava na ideia de que a humanidade deveria mudar a direção de sua história.

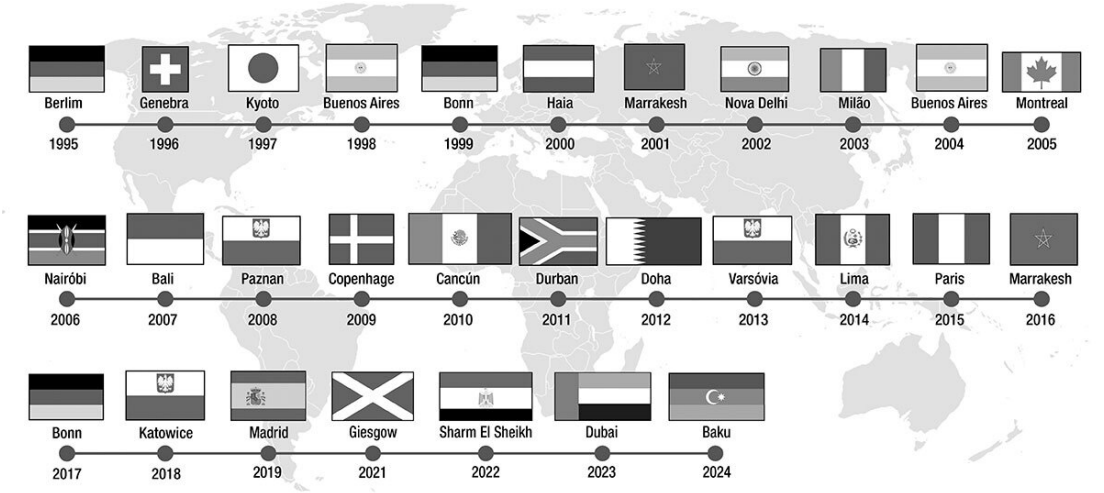
Formada por 40 capítulos, a Agenda 21 tratava de praticamente todos os aspectos relacionados ao meio ambiente, fixando metas gerais a serem cumpridas. Maria Luiza Granziera[12] lembra, porém, que, apesar de consagrar os objetivos, o texto não contemplou as fontes de recurso para financiamento dessas metas, o que dificultou a sua implementação.

A declaração de princípios sobre as florestas, outro documento firmado na ECO/92, garante aos Estados o direito soberano de aproveitar suas florestas de modo sustentável. Na época, havia a intenção de se aprovar uma convenção sobre florestas, mas os principais países detentores de florestas, incluindo o Brasil, conseguiram aprovar uma declaração genérica de princípios, sem a vinculação formal que uma convenção estabelece.

Entre os outros acordos firmados e abertos à assinatura, vale citar a *Convenção-Quadro das Nações*

Unidas sobre Mudança Climática. Firmada com o objetivo de atenuar os problemas relacionados ao aquecimento global e à perda da camada de ozônio, esse acordo estabeleceu estratégias de como os países signatários poderiam cumprir metas de redução de emissão de gases poluentes.

A referida Convenção criou alguns órgãos para alcançar os objetivos descritos em seu art. 2º. O principal desses órgãos é a denominada *Conferência das Partes – COPs*, que atua como gestor no interior desse regime internacional e instrumentaliza obrigações legais para a estabilização das concentrações na atmosfera de gases do efeito estufa (GEE) a um nível que evite interferência antropogênica perigosa com o sistema climático. Vejamos a linha do tempo das COPs:



Linha do tempo das realizações das COPs.

As COPs são realizadas, anualmente, desde 1995 – um ano após a entrada em vigor da Convenção supracitada, cumprindo a regra prevista em seu art. 7º. Entre as principais, vale citar a COP-3, realizada em Quioto, Japão, cujo resultado foi a criação de um

Protocolo adicional à Convenção, mundialmente conhecido como *Protocolo de Quioto*.

Esse documento internacional mostrou-se, inicialmente, como uma importante medida jurídica de combate ao aquecimento global. Isso porque, ao ratificar o referido Protocolo, os países inclusos no Anexo I da Convenção do Clima (em sua maioria formado por países desenvolvidos) comprometeram-se a reduzir, entre os anos de 2008 e 2012, a emissão de gases de efeito estufa a níveis em média 5% inferiores aos emitidos em 1990.

Por meio desse documento, foram estruturados mecanismos para facilitar o cumprimento das metas estabelecidas para as partes do Anexo I. Eram eles: a) Implementação Conjunta; b) Comércio de Emissões; e c) Mecanismos de Desenvolvimento Limpo – MDL, também chamado de *mercado de carbono*.

A Implementação Conjunta (IC), nos termos do art. 6º do Protocolo de Quioto, era um mecanismo que permitia ao país, que possuísse meta de redução das suas emissões de Gases do Efeito Estufa – GEE, desenvolver um projeto de remoção de emissões em outro país do Anexo I, ficando, assim, com os créditos de carbono, aqui chamados de Unidades de Emissão Reduzida (*Emission Reduction Units* – ERUs).

Já o Comércio de Emissões, previsto no art. 17 do Protocolo de Quioto, permitia que os países do Anexo I negociem entre si parte de suas permissões de emissão como forma de suplementar suas ações internas de combate ao aquecimento global. Bruno Sabbag[13] (2009, p. 35), em linhas gerais, explica a diferença entre este e a Implementação Conjunta:

> Destaca-se que, ao contrário do que ocorre com a Implementação Conjunta, o Comércio de Emissões não engloba atividades de projeto. Assim, exemplificamente, o Japão poderia adquirir da França uma cota de emissões, na hipótese de o Japão não ter cumprido a sua meta e a França tê-la superado.

Por fim, o chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, por meio do qual países em desenvolvimento, ou seja, aqueles não incluídos no Anexo I, podiam participar, voluntariamente, do combate global ao efeito estufa, com auxílio de um mecanismo financeiro.

Estes países, apesar de não possuírem, à época, compromissos internacionais de redução – em uma clara aplicação do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas –, podiam, nos termos do art. 12 do Protocolo de Quioto, implementar projetos que contribuíssem para a sustentabilidade e apresentassem redução ou captura de emissões de gases causadores do efeito estufa, obtendo, como resultado, as chamadas Reduções Certificadas de Emissões (RCEs ou, na sigla em inglês, CERs). Os RCEs eram emitidos pelo Conselho Executivo do MDL e podiam ser negociadas no mercado global com os países que possuíam metas de redução.

Outra COP que merece nossa atenção é a de nº 21, ocorrida em Paris (França) em 2015. Nela, os países decidiram firmar um novo acordo internacional com obrigações de redução das emissões de gases do efeito estufa, em complemento ao Protocolo de Quioto. Vale lembrar que tanto um quanto o outro são adicionais à Convenção-Quadro de Mudanças Climáticas de 1992.

De acordo com o art. 2º do *Acordo de Paris*, seu objetivo é "fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza". Apesar de ainda respeitar a lógica das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, referido acordo prevê que cada parte deve preparar, comunicar e manter sucessivas contribuições nacionalmente determinadas que pretende alcançar.

Como meta global, o acordo propõe que o aumento da temperatura média global deva ficar abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, envidando esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais. De acordo com a COP, tais metais resultariam em uma redução significativa dos riscos e dos impactos da mudança do clima.

Para alcançar essa meta global, cada país deve apresentar suas "Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas – iNDC" à COP, que, na qualidade de reunião das Partes do acordo, examina a pretensão em sua primeira sessão e a inscreve em um registro público mantido pelo Secretariado. A partir da inscrição, o que era pretensão (iNDC) passa a ser obrigação (NDC).

O acordo prevê, ainda, que, a qualquer tempo, a parte que já esteja obrigada possa ajustar a sua contribuição nacionalmente determinada vigente, mas tal alteração só pode ocorrer para aumentar o seu nível de ambição, jamais para diminuir o que foi anteriormente compromissado.

Em 2015, o Brasil apresentou sua "iNDC" com metas de redução em 37% de suas emissões de gases de efeito estufa até 2025, devendo chegar a 43% de

redução até 2030. Tais percentuais têm por comparação o ano de 2005, quando o Brasil emitia 2,10 GtCO2 (bilhões de toneladas de CO2). Após a homologação, aquela "iNDC" foi convertida em compromisso, transformando-se em "NDC". O texto já sofreu três atualizações até 2023.

A primeira, em 2020, manteve os percentuais (37% e 43%), mas aumentou o valor limite das emissões para alcançar tais percentuais. O limite indicado em 2015, era de 1,3 GtCO2 até 2025 (representando os 37%) e de 1,2 GtCO2 até 2030 (representando 43%). Com a primeira atualização, os limites passaram a ser de 1,79 GtCO2 até 2025 e de 1,62 GtCO2 até 2030.

Em 2022, a segunda atualização passou a indicar um limite de emissões de 1,61 GtCO2 até 2025 e de 1,28 GtCO2 até 2030. A partir desta edição, os percentuais passaram a ser de 37% de redução até 2025 e de 50% até 2030.

Em 2023, a terceira atualização passou a indicar um limite de emissões de 1,32 GtCO2 até 2025 e de 1,20 GtCO2 até 2030. A partir desta edição, os percentuais passaram a ser de 48% de redução até 2025 e de 53% até 2030. Além disso, em 2023, o Brasil reiterou seu compromisso de alcançar emissões líquidas neutras até 2050, ou seja, tudo que o país emitir deverá ser compensado com fontes de captura de carbono, como plantio de florestas, recuperação de biomas ou outras tecnologias.

Para tanto, o país indicou que aumentará a participação da bioenergia sustentável em sua matriz energética para aproximadamente 18% até 2030, restaurará e reflorestará 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançará uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição

da matriz energética em 2030. Vejamos a tabela ilustrativa do *site* do Ministério do Meio Ambiente[14]:

Ainda quanto aos documentos firmados na ECO-92, merece destaque a *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica – CDB*, cujo objetivo é a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados dos recursos genéticos, incluindo o acesso a esses bens e a transferência de tecnologias.

A CDB é considerada um dos mais importantes instrumentos internacionais relacionados ao meio ambiente e funciona como um guarda-chuva legal/político para diversas convenções e acordos ambientais mais específicos. Trata-se do principal fórum mundial na definição do marco legal e político para temas e questões relacionados à biodiversidade (168 países assinaram a CDB e 196 países já a ratificaram, tendo estes últimos se tornado Parte da Convenção).

Nesse contexto, vale citar informação veiculada no *site* da CDB, no Brasil[15]:

> A CDB tem definido importantes marcos legais e políticos mundiais que orientam a gestão da biodiversidade em todo o mundo: o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, que estabelece as regras para a movimentação transfronteiriça de organismos geneticamente modificados (OGMs) vivos; o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, que estabelece, no âmbito da FAO, as regras para o acesso aos recursos genéticos vegetais e para a repartição de benefícios; as Diretrizes de Bonn, que orientam o estabelecimento das legislações

> nacionais para regular o acesso aos recursos genéticos e a repartição dos benefícios resultantes da utilização desses recursos (combate à biopirataria); as Diretrizes para o Turismo Sustentável e a Biodiversidade; os Princípios de Addis Abeba para a Utilização Sustentável da Biodiversidade; as Diretrizes para a Prevenção, Controle e Erradicação das Espécies Exóticas Invasoras; e os Princípios e Diretrizes da Abordagem Ecossistêmica para a Gestão da Biodiversidade. Igualmente no âmbito da CDB, foi iniciada a negociação de um Regime Internacional sobre Acesso aos Recursos Genéticos e Repartição dos Benefícios resultantes desse acesso.

Semelhantemente à Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, foram estabelecidos alguns órgãos internos com competências distintas. O principal deles é também chamado de Conferência das Partes – COPs. Além deste, há previsão de um secretariado e de outros órgãos subsidiários.

A COP é o órgão máximo decisório no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB. É constituída por todas as partes integrantes da Convenção (sejam países ou bloco regional) que se reúnem ordinariamente a cada dois anos. Participam, também, destas reuniões, observadores de países não parte, representantes dos principais organismos internacionais (incluindo os órgãos das Nações Unidas), organizações acadêmicas, organizações não governamentais, organizações empresariais, lideranças indígenas, imprensa e demais observadores interessados.

Por derradeiro, vale fazer menção ao Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança. Este foi o primeiro

acordo firmado no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica e visa a assegurar um nível adequado de proteção no campo da transferência, da manipulação e do uso seguros dos organismos vivos modificados (OVMs) resultantes da biotecnologia moderna que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta os riscos para a saúde humana, decorrentes do movimento *transfronteiriço*.

Os países signatários desse Protocolo também se reúnem nas chamadas MOPs, do inglês *Meeting of Parties* (encontro das partes, em português). Assim como nas COPs, nesses encontros, os representantes dos Países-Membros analisam documentos e tomam decisões sobre as medidas necessárias à implementação e ao cumprimento no âmbito do Protocolo.

1.5. A ordem ambiental internacional após a Cúpula da Terra

Com o objetivo de acompanhar a implantação dos princípios estabelecidos em 1992, na Conferência do Rio, a ONU promoveu, em 2002, outro evento de âmbito internacional para discutir questões ambientais e desenvolvimento sustentável.

Entre os dias 26 de agosto e 4 de setembro os 191 países se reuniram na Conferência de Johanesburgo, ou também "RIO+10". Nela, discutiram diversos temas, como o acesso à energia limpa e renovável, as consequências do efeito estufa, a conservação da biodiversidade, a proteção e o uso das águas, o acesso à água potável e ao saneamento básico até 2015.

Apesar do entrave em se estabelecer metas concretas para alcançar o desenvolvimento sustentável[16], como resultado do encontro internacional, foi criada uma Declaração Política, na qual os países signatários reafirmaram os princípios das Declarações de Estocolmo e do Rio de Janeiro, e um Plano de Implementação, que reforçou a necessidade de equilíbrio entre os pilares do desenvolvimento sustentável (economia, sociedade e meio ambiente).

Passadas quase quatro décadas desde a realização da primeira reunião internacional, havia chegado o momento de os países se reunirem novamente para discutir os avanços e retrocessos em matéria ambiental.

Em 2009, a ONU, por meio da Resolução nº 64/236 da Assembleia Geral das Nações Unidas, estabeleceu como objetivo a realização de uma nova conferência internacional para a renovação do compromisso da política internacional com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação das ações implementadas e da discussão de desafios novos e emergentes.

Mais do que uma conferência sobre meio ambiente, em 2012, os países se reuniram para discutir "desenvolvimento". Sob o tema "economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza", nessa conferência os países teriam o desafio de pensar um novo modelo de desenvolvimento que fosse ambientalmente responsável, socialmente justo e economicamente viável.

De acordo com as Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 64/236 e nº 65/152, decidiu-se pela realização de três reuniões

preparatórias antes da realização da nova conferência internacional. A primeira ocorreu em maio de 2010, a segunda em janeiro de 2011 e a terceira em março de 2011. O propósito dessas reuniões era o de se discutir questões substanciais e procedimentais na preparação da Conferência[17].

Por meio do "Rascunho Zero" da então denominada Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, publicado em 10 de janeiro de 2012, os países apontaram o que seria discutido na Conferência a se realizar naquele ano e o que deveria fazer parte da declaração final.

Entre os temas, é possível destacar uma renovação dos compromissos internacionais passados, a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza, o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável e um quadro de ação e de acompanhamento.

Nesse documento foram apontados progressos decorrentes dos quarenta anos desde a edição da Conferência de Estocolmo de 1972. "Existem exemplos profundamente inspiradores de progresso, incluindo na erradicação da pobreza, em bolsões de dinamismo econômico e em conectividade motivados por novas tecnologias de informação que deram poder ao povo"[18]. Por outro lado, retrocessos foram apontados:

> Insegurança alimentar, mudança climática e perda biodiversidade afetaram negativamente os ganhos de desenvolvimento. Novas evidências científicas demonstram a gravidade das ameaças que enfrentamos. Desafios novos e emergentes incluem a contínua intensificação de problemas anteriores, requerendo assim respostas mais urgentes. Preocupa-nos profundamente que

> cerca de 1,4 bilhão de pessoas ainda vive em extrema pobreza e um sexto da população do mundo esteja mal nutrida, com pandemias e epidemias continuando como ameaças onipresentes. O desenvolvimento não sustentável aumentou a pressão sobre os recursos naturais limitados da Terra e sobre a capacidade de carga dos ecossistemas. Nosso planeta suporta sete bilhões de pessoas, com expectativa de alcançar nove bilhões até 2050.

Merece destaque a afirmação de que "o desenvolvimento não sustentável aumentou a pressão sobre os recursos naturais limitados da Terra e sobre a capacidade de carga dos ecossistemas", que evidencia que, mesmo com todos os esforços, alguma coisa não estava caminhando bem. Ainda nesse sentido:

> Não obstante, observamos que, apesar dos esforços por Governos e agentes não estatais em todos os países, o desenvolvimento sustentável continua sendo uma meta distante e ainda restam grandes barreiras e lacunas sistêmicas na implementação de compromissos aceitos internacionalmente.

Diante de tais adversidades, o Comitê organizador apontou que era "importante permitir que todos os membros da sociedade civil participem ativamente no desenvolvimento sustentável incorporando seus conhecimentos específicos e *know-how* prático na elaboração de políticas nacionais e locais", com vistas, assim, a garantir efetividade social aos tratados internacionais.

Um ponto positivo, no entanto, merece destaque. Os países puderam reconhecer que as novas gerações estavam mais preocupadas com a questão ambiental do que aquelas dos anos 1970. Fruto da implementação do

princípio da educação ambiental, os quarenta anos permitiram o desenvolvimento de uma verdadeira cidadania ambiental.

Quando antes só se falava em "poluidor", a partir de 2012 foi possível começar a se falar também em "protetor".

O Rascunho Zero apontou para a necessidade de se garantir o protagonismo dos protetores, com vistas a garantir o desenvolvimento sustentável: "Encorajamos intensamente que comércio e indústria demonstrem liderança no avanço da economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza".

No quadro de ações, instrumentos econômicos foram exclusivamente apontados pelo Comitê:

> (...) nós reconhecemos que os Estados precisam trabalhar cooperativamente e se juntar com todos os *stakeholders* para abordar os desafios comuns ao desenvolvimento sustentável que enfrentamos (...) nós pedimos que uma estrutura política global que exija que todas as empresas privadas listadas e de grande porte levem em consideração questões de sustentabilidade e integrem informações de sustentabilidade no ciclo de relatórios.

A economia verde, no contexto do desenvolvimento sustentável, ganhou relevo no Rascunho Zero. O Comitê reconheceu que o tema da economia verde era fundamental para alcançar as metas, em especial a erradicação da pobreza, a segurança alimentar, o gerenciamento de recursos hídricos, o acesso à energia moderna, a organização de cidades sustentáveis, o gerenciamento de oceanos e a saúde pública. Em suas palavras, esse tema "deve se

basear nos princípios da Rio-92, em particular o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e deve ser centrado nas pessoas e inclusivo, oferecendo oportunidades e benefícios para todos os cidadãos e todos os países".

O Comitê reconheceu, ainda, que os compromissos nacionais rumo à economia verde deveriam resultar de decisões internas, via compromissos voluntários, relegando aos *stakeholders* importante papel na formulação de tais políticas: alcançar o desenvolvimento sustentável, com a participação de toda a comunidade, por meio de compromissos voluntários, mas que garantam a formulação de uma economia verde.

Entre as questões e áreas prioritárias/temáticas, o Rascunho Zero destacou a importância da educação no desenvolvimento sustentável:

> Nós reconhecemos que o acesso de todos à educação de qualidade é uma condição essencial para o desenvolvimento sustentável e a inclusão social. Nos comprometemos com o fortalecimento da contribuição de nossos sistemas de educação na busca do desenvolvimento sustentável, inclusive através de um melhor treinamento e desenvolvimento curricular dos educadores.

A Conferência ocorreu entre os dias 20 e 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro. Ao final das tratativas, firmou-se a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO+20): o Futuro que Queremos.

Reiterando aspectos do Rascunho Zero, a Declaração final enfatizou a necessidade de implementação de novos instrumentos para reverter o

quadro evolutivo da desigualdade no que se refere ao desenvolvimento sustentável e à erradicação da pobreza:

> Enfatizamos a necessidade de dar continuidade na implementação dos compromissos anteriores. Reconhecemos também a necessidade de acelerar o progresso no equilíbrio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, e de explorar as possibilidades efetivas ou potenciais, oferecidas pelo crescimento e diversificação da economia, pelo desenvolvimento social e pela proteção do meio ambiente, para alcançar o desenvolvimento sustentável. Para esse fim, ressaltamos a necessidade de criar condições favoráveis, em âmbito nacional e internacional, bem como a necessidade de dar continuidade à cooperação internacional e de fortalecê-la, nas áreas fiscais, da dívida, do comércio e das transferências de tecnologia, como acordado mutuamente, da inovação e da criação de empresas, da capacitação, da transparência e do respeito ao princípio de responsabilidade. Estamos conscientes da diversidade de atores e de partes interessadas envolvidas na busca do desenvolvimento sustentável e nesse sentido, afirmamos que é indispensável que todos os países, e em particular os países em desenvolvimento, continuem a participar de forma plena e eficaz da tomada de decisões em nível mundial.

No Direito Ambiental brasileiro, alguns instrumentos normativos foram editados para a organização da RIO+20, bem como para a contribuição do texto final da Declaração.

Em 7 de junho de 2011, foi publicado o Decreto nº 7.495, que criou a Comissão Nacional para a

Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, o Comitê Nacional de Organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Assessoria Extraordinária para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável e dispôs sobre o remanejamento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS.

Em 17 de junho de 2011, o Ministério do Meio Ambiente, em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores, editou a Portaria nº 217 para dispor sobre processo de escolha, pelas entidades representativas, dos representantes dos órgãos estaduais e municipais do meio ambiente e da sociedade civil na Comissão Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.

O Ministério das Relações Exteriores, em 30 de abril de 2010, publicou a Portaria nº 285, por meio da qual criou o Grupo de Trabalho encarregado da preparação logística da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Em 17 de novembro de 2011, o mesmo órgão editou o Projeto de Cooperação Técnica Internacional Parcerias para realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 – Projeto BRA/11/0, que estabelecia as bases da cooperação entre o Ministério das Relações Exteriores e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento com vistas à organização geral da Conferência, bem como à prestação de suporte técnico e logístico ao Comitê Nacional de Organização da Rio+20 no exercício de suas competências.

A Comissão Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, com base em consultas à sociedade e a órgãos do Governo, editou, em 1º de novembro de 2011, o intitulado Documento de Contribuição Brasileira à Conferência RIO+20.

Nesse documento, o Brasil apontava a toda a comunidade internacional que o papel do Estado estava atrelado à adoção de instrumentos econômicos para que os países alcançassem padrões de sustentabilidade: "Por meio de instrumentos econômicos e políticas públicas, o Estado deve remover barreiras e criar incentivos positivos, que facilitem a adesão do setor produtivo a padrões mais sustentáveis sob as óticas econômica, ambiental e social". Para exemplificar essa aplicação:

> É necessário que o Estado atribua valor aos recursos e serviços ambientais. Ao mensurar a importância econômica da proteção de mananciais para o abastecimento das cidades, ou mesmo da proteção das florestas para o regime de chuvas e o consequente impacto sobre a produtividade das lavouras, a proteção e conservação ambiental passam a ter fundamento econômico. O Estado deve então regular o acesso aos recursos naturais, buscando compatibilizar as necessidades de desenvolvimento econômico e social com a utilização democrática, racional e menos danosa possível desses recursos, de forma a fortalecer uma dinâmica de reforço mútuo entre desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente. Um bom exemplo é a adoção de instrumentos econômicos para valoração – atribuição de valor – da floresta em pé, como

> forma sustentável de redução do desmatamento e da degradação florestal.

Entre todas as propostas apresentadas pelo Brasil, no Capítulo IV desse documento, em momento algum o Brasil se referiu à evolução das proposições de comando e controle como políticas a serem implementadas com vistas ao desenvolvimento sustentável. Estava claro, naquele momento, que o país demandava um novo olhar sobre o direito ambiental.

"Mas quem preserva nada recebe pelo serviço que presta? Recentemente, surgiu o princípio do protetor-recebedor, que busca valorizar os serviços prestados à sociedade por aqueles que zelam, cuidam e protegem o meio ambiente"[19]. Antítese literal do poluidor-pagador, a regra do protetor-recebedor, nesse cenário, ganhou relevo no ordenamento jurídico nacional. Trata-se de um princípio implícito decorrente da interpretação da regra matriz do direito ambiental brasileiro (art. 225 da CF).

Mais do que punir, os destinatários passam, a partir de então, a ter o poder de escolher entre receber ou pagar. São instados ao posto de protagonistas no cumprimento das políticas públicas ambientais. Ganham relevo conforme os documentos da RIO+20 determinaram. Deixam de ser meros cumpridores das leis, tornando-se aplicadores das normas ambientais.

Em respeito a uma diretriz recomendada durante a RIO+20, os países signatários das Nações Unidades negociaram, entre os anos de 2013 e 2015, no âmbito da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, uma nova agenda de desenvolvimento sustentável que oriente as políticas nacionais e as

atividades de cooperação internacional até o ano de 2030.

Entre os dias 25 e 27 de setembro de 2015, mais de 150 líderes mundiais estiveram presentes na sede da ONU, em Nova York, para adotar formalmente os denominados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por meio do documento intitulado "Transformando nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável".

No total, o acordo contempla 17 Objetivos e 169 metas, envolvendo temáticas diversificadas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, água e saneamento, energia, crescimento econômico sustentável, infraestrutura, redução das desigualdades, cidades sustentáveis, padrões sustentáveis de consumo e de produção, mudança do clima, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, sociedades pacíficas, justas e inclusivas e meios de implementação. Vejamos o quadro das ODS[20]:

1 ERRADICAR A POBREZA
2 ERRADICAR A FOME
3 SAÚDE DE QUALIDADE
4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE
5 IGUALDADE DE GÊNERO
6 ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO
7 ENERGIAS RENOVÁVEIS E ACESSÍVEIS
8 TRABALHO DIGNO E CRESCIMENTO ECONÔMICO
9 INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURAS
10 REDUZIR AS DESIGUALDADES
11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS
12 PRODUÇÃO E CONSUMO RESPONSÁVEIS
13 AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA
14 VIDA NA ÁGUA
15 VIDA TERRESTRE
16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES
17 PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO
OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

De 1972 a 2015 os países incorporaram, definitivamente, o meio ambiente na agenda internacional. Alertaram, em três continentes, a comunidade sobre a crescente degradação ambiental. Recomendaram a criação de novos instrumentos de comando e controle, ao mesmo tempo em que reforçaram a concepção de que eles não se bastam na

proteção do meio ambiente. Era preciso mudar para garantir a proteção para as presentes e futuras gerações.

2. O DESENVOLVIMENTO DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

2.1. Evolução legislativa ambiental: a fase de exploração desregrada, a fase fragmentada e a fase holística

As normas ambientais caracterizam-se pela mutabilidade e evolução. São resultado direto da relação que os seres humanos têm com os recursos naturais. Em um primeiro momento, a relação era de apropriação, de exploração desordenada. Em seguida, a exploração passou a ser regulamentada por normas que primavam pelo utilitarismo dos bens ambientais. Por fim, tais bens passaram a ser considerados de forma global e integrada.

De acordo com Antônio Herman Benjamin[21], "podemos identificar três momentos (...) históricos na evolução legislativo-ambiental brasileira (...) a fase da exploração desregrada ou do *laissez-faire* ambiental (...) a fase fragmentada (...) e a fase holística (...)". O autor assevera, no entanto, que tal categorização está mais atrelada à clareza didática do que a períodos estanques, apontando que elas demonstram a evolução das valorações ético-jurídicas.

A fase do *laissez-faire* é contemporizada pelo autor desde os anos 1500 até aproximadamente a segunda metade do século XX. Trata-se de um período de omissão legislativa no qual a relação entre seres

humanos e natureza importava, apenas, para a "conquista de novas fronteiras (agrícolas, pecuárias e minerárias)"[22]. Para José Afonso da Silva, nesse período, "a concepção privatista do direito de propriedade constituía forte barreira à atuação do Poder Público na proteção do meio ambiente"[23].

As primeiras normas de cunho ambiental que vigoraram em território nacional foram as descritas nas Ordenações Afonsinas, também chamadas de Código Afonsino. Essas ordenações eram divididas em cinco livros, dos quais apenas o Livro V, relacionado aos crimes e às penas, tratou do corte de árvores frutíferas (Livro V, Título LIX) e do furto de aves (Livro V, Título LIV).

Em 11 de março de 1521 foram editadas as Ordenações do Senhor Rey Dom Manoel (Ordenações Manoelinas). De acordo com Ann Helen Wainer[24], em comparação com as ordenações anteriores, a formatação em cinco livros permaneceu intacta, contudo, com relação à legislação ambiental, houve uma proteção mais detalhada e moderna, "a tal ponto que foi proibida a caça de determinados animais com instrumentos capazes de causar-lhes a morte com dor e sofrimento".

Em seu Título XCVII do Livro V, as Ordenações Manoelinas garantiram, ainda, proteção especial às abelhas, proibindo a comercialização das colmeias por quem não comprovasse que, anteriormente, havia preservado a vida desses insetos. Nas palavras de Wainer[25], ao lado desse avanço normativo, em punir aquele que não protegesse uma espécie animal, "encontramos uma justiça classista, a ponto de prever distintas penalidades físicas a serem aplicadas

conforme a posição social do infrator; se fosse peão, era açoitado", se não fosse, "era degredado pelo período de dois anos".

Com relação ao corte das árvores frutíferas – conduta então tipificada pelo Livro V das Ordenações Afonsinas –, nas Ordenações Manoelinas, além de penalidades, havia previsão de pagamento de multas, de acordo com o valor das árvores abatidas (Livro V, Título C), apontando uma evidente evolução na "teoria da reparação do dano", conforme afirma Wainer[26].

Com o advento das Ordenações Filipinas em 1603, que sucederam as ordenações anteriores, novas regras ambientais foram incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro. Primeiramente, o corte de árvores frutíferas permanece como crime tipificado. Com relação às abelhas, de acordo com o Título LXXVIII do Livro V, "se alguma pessoa comprar alguma colmêa, ou colmêas para sómente se aproveitar da cêra, e matar as abelhas, se fôr peão, seja açoutado, e se fôr pessoa, em que não caibão os açoutes, será degradado dons anos para África". Além da pena, era aplicada multa de "quatrodobro todo o que valião as colmêas que assi comprou, de que matou as abelhas, ametade para quem o accusar e a outra para os Captivos".

Ainda no Livro V, havia expressa previsão no sentido de se proteger as olivas, vinhas e os pomares de danos causados pela pastagem de animais vizinhos, aplicando multas, penas e a perda de animais a quem infringia o dispositivo contido no Título LXXXVII.

Merece destaque, ainda, a previsão contida no Livro I, Título LVIII, e no Título LXVI, por meio da qual se determinava a criação de programas de obras públicas para a construção de melhoramentos urbanos, como calçadas, pontes, chafarizes, bem como para o

plantio de árvores em terrenos baldios. Para Wainer[27], trata-se do embrião do que se chama, atualmente, de Plano Diretor.

Em 1605, foi editado o Regimento do Pau-Brasil, por meio do qual o corte deveria ser licenciado pela Capitania, sob pena de morte e confiscação de toda a fazenda daquele que infringisse o regulamento. Nesse sentido, o art. 1º, *in verbis*:

> Parágrafo 1º Primeiramente Hei por bem, e Mando, que nenhuma pessoa possa cortar, nem mandar cortar o dito páo brasil, por si, ou seus escravos ou Feitores seus, sem expressa licença, ou escrito do Provedor mór de Minha Fazenda, de cada uma das Capitanias, em cujo destricto estiver a mata, em que se houver de cortar; e o que o contrário fizer encorrerá em pena de morte e confiscação de toda sua fazenda.[28]

Sobre as leis florestais, de acordo com Wainer[29], foi em maio de 1773, "através de uma carta-régia, que D. Maria I ordena ao Vice-Rei do Brasil, proteção para as madeiras nas matas".

Esse período foi caracterizado pela primazia dos interesses econômicos sobre a proteção dos recursos naturais. Contudo, não se pode perder de vista o valor histórico de institutos, que são embriões para temas atuais do direito ambiental, como o princípio da responsabilidade ou do poluidor-pagador, o Plano Diretor e a Lei de Crimes Ambientais.

Foi nesse período, ainda, que Herman Benjamin classifica como de "exploração desregrada", que o Código Civil de 1916 foi publicado, revogando, pois, as ordenações anteriores. A proteção ambiental recebe contornos no direito de vizinhança, na seção relativa

ao "Uso Nocivo da Propriedade". De acordo com os arts. 554 e 555, *in verbis*:

> Art. 554. O proprietário, ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o mal-uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sonego e a saúde dos que o habitam.
> Art. 555. O proprietário tem o direito a exigir do dono do prédio vizinho a demolição, ou reparação necessária, quando este ameace ruína, bem como que preste caução pelo dano iminente.

Ao regulamentar a relação dos vizinhos, o Código Civil referia-se, indiretamente, ao meio ambiente equilibrado para o convívio humano.

Na década de 1930, com a intensificação do intervencionismo estatal, foram publicados Decretos para regulamentação de recursos naturais específicos: Decreto nº 24.643/1934 (Código de Águas), Decreto nº 23.793/1934 (Código Florestal) e Decreto nº 24.642/1934 (Código de Mineração). Tal normatização representou um avanço legislativo, pois incorporou restrições ambientais ao direito de propriedade.

Sobre o Código Florestal, afirma Edson Ferreira de Carvalho[30]:

> O objetivo principal do diploma legal era regulamentar a exploração madeireira no país. No entanto, a rápida expansão da agropecuária sobre as áreas de floresta fez com o Estado brasileiro buscasse preservar parcela da vegetação nativa dentro das propriedades privadas.

A "fase fragmentária", pela classificação didática apresentada por Herman Benjamin[31], iniciou-se com o

advento de normas "preocupadas com largas categorias de recursos naturais, mas ainda não com o meio ambiente em si mesmo considerado – impôs controles legais às atividades exploratórias". No seu entender, a fase foi marcada pelo utilitarismo e pela fragmentação[32].

Assim como nos instrumentos normativos anteriores, as normas editadas na década de 1930 e as que lhe sucederam nas décadas de 1960, 1970 e 1980 (Código Florestal de 1965, Código de Caça de 1967, Código de Pesca de 1967, Código de Mineração de 1967, Lei de Responsabilidade por Danos Nucleares de 1977, Lei de Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição de 1980 e Lei de Agrotóxicos de 1989) guardavam relação direta com as editadas na época do Brasil-Colônia: pugnavam pelo punir como forma de desestimular as condutas degradantes ao meio ambiente.

Com o advento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), inaugura-se uma nova etapa na evolução histórica da legislação ambiental apresentada por Herman Benjamim[33]. Na "fase holística", o meio ambiente passa a ser protegido de modo geral, "como um sistema ecológico integrado", mediante a utilização de instrumentos, como o licenciamento ambiental, o Estudo de Impacto Ambiental e o regime da responsabilidade civil objetiva.

2.2. Direito Ambiental brasileiro como ciência autônoma

Como visto no item I deste primeiro capítulo, o direito ambiental, como conhecemos hoje, nasceu a partir da edição da Conferência de Estocolmo de 1972. É verdade que muitas normas mencionavam aspectos ambientais desde a época imperial, porém nenhuma delas foi criada a partir da base principiológica e do reconhecimento do meio ambiente como um direito humano.

A nosso ver, apenas o que Herman Benjamin denomina como "período holístico" pode, em tese, ser considerado como Direito Ambiental. Até então, o que tínhamos eram regras de direito civil, penal e administrativo.

O Brasil participou da *Conferência de Estocolmo* com muitas ressalvas, em vista do sentimento da dívida histórica tratado no Capítulo 1 deste livro. Segundo Viola e Leis[34], o governo brasileiro, na Conferência de 1972, liderou o bloco de países em desenvolvimento que tinham posição de resistência ao reconhecimento da importância da problemática ambiental (sob o argumento de que a principal poluição era a miséria) e que se negavam a reconhecer o problema da explosão demográfica.

Nesse sentido, a posição do Brasil – na época sob o governo militar – era a de "Desenvolver primeiro e pagar os custos da poluição mais tarde", como declarou o Ministro Costa Cavalcanti (chefe da delegação brasileira) na ocasião.

Conforme notícia publicada em 22 de junho de 1972 no jornal intitulado "Diretor Econômico do Correio da Manhã", o então Ministro afirmou que o Brasil defendeu a tese de que existiam dois tipos de poluição: a do desenvolvimento e a da pobreza. Por essa razão, na sua opinião, conseguiu fazer incluir no texto final da

Declaração os princípios que afirmam que o desenvolvimento econômico e social processado racionalmente é o melhor instrumento para países em desenvolvimento conseguirem proteger o meio ambiente. Além disso, incluir a informação de que o Brasil não tinha problemas de poluição transfronteiriça, que se deve resguardar a soberania sobre os recursos naturais, que a dívida histórica dos países ricos deve ensejar maior responsabilidade desses países e que o desenvolvimento e o meio ambiente não são conceitos antagônicos, mas se completam.

Os princípios internacionais compromissados por meio da Declaração de Estocolmo foram fundamentais para o Brasil incorporar uma agenda ambiental em seu ordenamento jurídico. Tal fato se deu em 31 de agosto de 1981, com a publicação da Lei nº 6.938 – a chamada *Política Nacional do Meio Ambiente* (PNMA).

Vale ressaltar, sob esse fato histórico, importante papel do Professor Paulo Nogueira Neto – primeiro político a ocupar a coordenação da Secretaria Especial do Meio Ambiente – que, em razão do seu vasto conhecimento na área ambiental e das boas habilidades políticas, conseguiu fazer avançar o projeto de lei no Congresso Nacional em anos de regime militar.

A PNMA, como veremos mais detalhadamente no Capítulo 4, disciplinou conceitos importantes (como meio ambiente, poluição, poluidor e degradação ambiental), regulamentou diretrizes e instrumentos para a proteção ambiental e estruturou o Sistema Nacional do Meio Ambiente. Trata-se, portanto, de um verdadeiro marco na proteção ambiental do nosso país.

Ainda na década de 1980 foi promulgada a Lei nº 7.347/1985, que regulamentou instrumentos

processuais para a garantia dos objetivos previstos na PNMA. Trata-se da *Lei da Ação Civil Pública*, que desde então permite a defesa do meio ambiente por meio, especialmente, da atuação do Ministério Público e outras entidades legitimadas para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Três anos depois, sob a influência das pesquisas que estavam sendo coordenadas pela então Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, a pedido da Organização das Nações Unidas, e que contavam também com a participação do brasileiro Paulo Nogueira Neto, o Brasil promulgou a *Constituição Federal de 1988* (CF/1988).

Chamada de Constituição Verde por Édis Milaré[35], já que, "contrariamente aos Textos anteriores, que somente cuidaram da matéria em disposições pontuais, foi ela agora contemplada dentro de uma concepção sistêmica, disciplinando o meio ambiente como princípio das ordens econômica e social", a Constituição Federal de 1988 incluiu um capítulo específico para o meio ambiente (art. 225), positivando princípios, instrumentalizando o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Conforme vem reiterando o *STF*, o art. 225 inaugura uma verdadeira cláusula constitucional garantidora de um *direito fundamental*: "(...) cláusula constitucional proclamadora do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como essencial à sadia qualidade de vida (...)" (STF – ADIn nº 4.066/DF – Tribunal Pleno – Min. Rosa Weber – j. 27-8-2017).

Com a internalização de princípios ambientais, a Constituição Federal de 1988 inaugurou o que Patrícia

Bianchi[36] denomina de *Estado de Direito Ambiental*, no qual a eficácia das normas introduzidas no ordenamento jurídico pressupõe a análise de um sistema formado por preceitos relacionados à proteção do meio ambiente. Trata-se de mudança de paradigma das "partes para o todo".

Na concepção da autora, o art. 225 da CF deve ser *interpretado com base em uma visão holística*, consagrando princípios como o do desenvolvimento sustentável, o da precaução, o da prevenção, o do poluidor-pagador, entre outros, que são específicos do "Estado de Direito Ambiental".

Nos anos que sucederam a promulgação da Constituição Federal, verificou-se um *intenso processo legislativo deflagrador de normas ambientais*. Apenas a título de exemplo, podemos citar os seguintes marcos: Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000), Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), Decreto das Infrações Administrativas (Decreto nº 6.514/2008), Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei nº 12.187/2009), Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), no exercício de sua competência deliberativa, editou, também, ao longo dos anos, diversas *Resoluções* de grande importância em nosso ordenamento jurídico. A título de exemplo, vale citar a Resolução nº 01/1986, que regulamentou o EIA/RIMA,

e a Resolução nº 237/1997, que regulamentou o licenciamento ambiental.

Ainda, o Estado de Direito Ambiental brasileiro desenvolve-se por meio de inúmeros precedentes judiciais relevantes provenientes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais de Segunda Instância, bem como pelas mais diversas obras doutrinárias publicadas ao longo dos anos.

Dentro da lógica pós-Estocolmo, portanto, apesar de não codificado, o Direito Ambiental brasileiro pressupõe relação harmônica entre todas essas fontes, que devem primar pelo respeito aos princípios e garantir a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM

Desde que a FGV assumiu a organização do Exame de Ordem, os Fundamentos Históricos do Direito Ambiental jamais foram objeto de questionamento nas provas. Com relação aos certames para carreiras públicas, policias e jurídicas, questões relacionadas ao tema podem ser encontradas em provas para magistratura estaduais e federais e carreiras relacionadas ao Ministério Público em geral. Raramente, é cobrado em provas para as procuradorias, para a advocacia da União, para defensorias e carreiras policiais. Entre os temas mais cobrados, tem-se a "evolução do direito ambiental internacional e as Conferências Internacionais" e a "proteção do meio ambiente como um direito humano, em âmbito nacional e internacional".

4. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

1. (CESGRANRIO – Transpetro – 2018 – Administrador Júnior) Considere o trecho abaixo:

Sachs, como um dos consultores do grupo que assessorou o secretário-geral da Conferência das Nações Unidas de Estocolmo (1972) e a do Rio de Janeiro (1992), vem defendendo desde 1970 a prioridade de uma agenda mundial que contemple a correlação entre pauperismo e crise ambiental nos países do Sul.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v34n2/a11v34n2.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2018. Adaptado.

O texto reflete uma preocupação que, atualmente, é um dos principais pilares do Desenvolvimento Sustentável, em que a noção de crescimento econômico deve levar em consideração a(o)

a) inclusão social e a proteção ambiental.

b) inclusão econômica e o crescimento social.

c) inclusão internacional e mudanças ambientais.

d) crescimento populacional e mudanças climáticas.

e) crescimento industrial e as mudanças sociais.

GABARITO: A

Comentário: Ignacy Sachs é um economista que encara a concepção de desenvolvimento com base na correção do crescimento econômico, aumento igualitário do bem-estar social e preservação ambiental. Essa visão é evidenciada no livro "Estratégias de Transição para o Século XXI" mencionado no enunciado. Trata-se de uma percepção semelhante àquela descrita no Relatório Brundtland sobre sustentabilidade. Entendendo que "é impossível uma natureza sem homens, e tampouco uma história destituída de natureza" encontra no equilíbrio dos fatores economia, sociedade e proteção ambiental a resposta para as ações políticas.

2. (VUNESP – PGE/SP – 2018 – Procurador do Estado) Sobre a evolução da legislação ambiental no Brasil e os seus marcos históricos, assinale a alternativa correta.

a) Constituição Federal de 1988 consolidou a proteção ao meio ambiente, porém o regime jurídico de proteção ambiental foi primeiramente abordado e disciplinado de forma sistemática na Constituição de 1967, mantido pela Emenda Constitucional nº 1/1969, o que deu espaço para edição da Lei nº 6.938/1981.

b) Embora a Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) seja um importante instrumento na proteção de direitos difusos e coletivos, não foi originalmente editada para tutelar o meio ambiente, tendo sido alterada somente na década de 1990 para passar a prever, em diversas disposições, a responsabilização por danos causados ao meio ambiente.

c) Embora a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, tenha inaugurado a proteção ambiental de forma sistemática e organizada no Brasil, somente com a Constituição Federal de 1988 os Estados e Municípios foram inseridos no sistema de proteção ambiental.

d) Dois marcos da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, são a descentralização administrativa, a partir da noção de um sistema de proteção ambiental, e a mudança no paradigma de proteção ambiental no Brasil.

e) Até a edição da Constituição Federal de 1988 as normas de proteção ao meio ambiente eram fragmentadas e esparsas, sendo preocupação central a proteção de recursos naturais sob o viés econômico.

GABARITO: D

Comentário: A Constituição Federal de 1988, chamada de "Constituição Verde" por Édis Milaré, foi a primeira a tratar da questão ambiental, não havendo nenhum regramento no texto de 1967. Quanto à Lei nº 7.347/1985, logo em seu art.

1º, I, há expressa menção ao meio ambiente como possível objeto de tutela por meio da ação civil pública. Com o advento da Lei nº 6.938/1981 – importante marco normativo, que põe fim à era fragmentada da legislação ambiental, todos os entes federativos ganham relevância na preservação ambiental, a partir da estruturação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

3. **(VUNESP – TJ/MS – 2015 – Juiz Substituto)** Assinale a alternativa com um dos documentos votados na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em junho de 1972.
   a) Declaração de Princípios Sobre Florestas.
   b) Protocolo de Quioto.
   c) Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB).
   d) Criação do PNUMA.
   e) Agenda 21.

GABARITO: D

Comentário: Enquanto a Declaração de Princípios sobre Florestas, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Agenda 21 foram documentos internacionais firmados durante a Cúpula da Terra em 1992, no Rio de Janeiro, o Protocolo de Quioto é resultado dos debates da 3ª Conferência das Partes (COPs) da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas em 1997, no Japão. A criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente se deu durante as negociações ocorridas em Estocolmo e "tem entre seus principais objetivos manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente e recomendar medidas para melhorar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das gerações futuras"[37].

4. **(FUNIVERSA – CFM – 2012 – Advogado)** Com relação à evolução da legislação ambiental brasileira, assinale a

alternativa correta.

a) As Ordenações Manuelinas não continham dispositivos de caráter ambiental.

b) O primeiro Código Criminal de 1830 tipificou como crime o corte ilegal de madeira.

c) Todas as constituições brasileiras tiveram um capítulo específico a respeito do meio ambiente.

d) Atualmente, a legislação brasileira não possui norma específica de proteção ambiental.

e) Os recursos hídricos não têm legislação específica no Brasil.

GABARITO: B

Comentário: Como vimos no Capítulo 2, as Ordenações Manuelinas trouxeram maior detalhamento na proteção de certos recursos naturais, a ponto de proibir a caça de determinados animais com instrumentos capazes de causar-lhes a morte com dor e sofrimento. Em relação aos textos constitucionais brasileiros, apenas a Carta de 1988 trouxe o meio ambiente em sua redação. A omissão constitucional, no entanto, não impactou na proteção ambiental, que encontra regras em nosso país desde a fase do laissez-faire de exploração desregrada, no período colonial.

5. (PGR – PGR – 2012 – Procurador da República) Analise os itens abaixo e responda em seguida.

I – A previsão do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, na Constituição brasileira de 1988. identifica-se com a concepção de uma "Constituição dirigente", segundo a qual a Estado deve desempenhar um papel primordial na promoção e na realização de direitos e benefícios titularizados pela coletividade.

II – A concepção econômica de externalidades negativas encontra-se na estrutura dos princípios do poluidor pagador o do usuário pagador, traduzindo a necessidade de internalização dos prejuízos sociais nos custos de produção, de forma a atrair para o empreendedor o dever de adotar medidas de prevenção e controle de possível deterioração de recursos ambientais decorrente de sua atividade produtiva.

III – O princípio do poluidor pagador tem índole exclusivamente reparatória ou ressarcitória, traduzindo a ideia de que o empreendedor que polui deve arcar com os ônus daí decorrentes mediante a adoção de medidas de correção ou reparação do ambiente degradado.
IV – O princípio do poluidor pagador não tem força normativa, representando apenas uma expectativa de entronização no sistema jurídico, despida de carga de coercibilidade.

a) Os itens II e IV são falsos.

b) Todos os itens são verdadeiros.

c) Somente o item III é falso.

d) Os itens I e II são verdadeiros.

GABARITO: D

Comentário: Como veremos no próximo capítulo, o princípio do poluidor-pagador (positivado em nosso ordenamento jurídico) tem força normativa e possui duas concepções: a) a responsabilidade, que é tríplice e gera efeitos sobre todos aqueles que causam danos ao meio ambiente; e b) a econômica, que, assim como o princípio do usuário-pagador, demanda, por parte do empreendedor, a internalização dos prejuízos sociais nos custos de produção, de forma a atrair para si o dever de adotar medidas de prevenção e de controle de possível deterioração de recursos ambientais decorrente de sua atividade produtiva. Quanto à previsão constitucional, apesar de os deveres serem compartilhados entre o Poder Público e a coletividade, aquele desempenha papel primordial, conforme previsões contidas no § 1º do art. 225.

---

1 BURNS, Edward Mcnall. *História da civilização ocidental*: do homem das cavernas até a bomba atômica. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1968. p. 916.

2 Preâmbulo da Carta da ONU de 1945.

3 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 83.

4 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1988, p. 474-482.

5 Do original: "Le droit de l'environnement n'est que l'expression formaliseé d'ne politique nouvelle mise em place à partir des années 1960. Il s'agit d'une prise de conscience de caractere limite des ressources naturelles ainsi que des effets néfastes des pollutions de toute nature résultant de la production des biens et de leur consommation. La necessite de sauvegarder l'environnement a pu n'être qu'um reflexe de survie d'um monde désemparé. Il est remarquable que se mouvement se soit développé simultanément au niveau national, au nível européen et au niveau international". Traduzido pelo autor.

6 SILVA, Solange Teles da. 2010, p. 30.

7 Disponível em: https://nacoesunidas.org/agencia/onumeioambiente/. Acesso em: 12 set. 2022.

8 SILVA, Solange Teles da. 2010, p. 32.

9 GRANZIERA, Maria Luiza. 2011, p. 41.

10 2,3,7,8-tetraclorodibenzo-p-dioxina, também conhecida como TCDD ou (popularmente) dioxina de Seveso, é considerada um poluente organoclorado altamente tóxico.

A TCDD é apenas produzida para pesquisas laboratoriais, contudo pode ser gerada na produção de pesticidas, no branqueamento do papel, cloração, fundição do cobre etc. Além disso, pode ainda ser gerada em incêndios, incinerações, fumaça do tabaco ou vulcões.

Indivíduos que vivam ou trabalhem perto de fontes de emissão de dioxinas e outros grupos de risco devem adotar medidas preventivas, em especial as grávidas, visto que esse composto pode passar através da placenta, acumular-se no leite materno e provocar danos no feto, principalmente no sistema nervoso, afetando seu desenvolvimento mental e físico.

Devido às características físico-químicas da TCDD, dentre os alimentos mais associados à sua contaminação, destacam-se a carne de vaca, o leite e seus derivados, carne de porco e os peixes de maiores dimensões (Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/TCDD. Acesso em: 8 ago. 2012).

11 GRANZIERA, Maria Luiza. 2011, p. 44.

12 GRANZIERA, Maria Luiza. 2011, p. 52.

13 SABBAG, Bruno Kerlakian. O Protocolo de Quioto e seus Créditos de Carbo. *Manual Jurídico Brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo*. 2. ed. São Paulo: LTR, 2009, p. 35.

14 Disponível em: https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris. Acesso em: 12 set. 2022.

15 Disponível em: https://www.mma.gov.br/o-ministerio/quem-e-quem/itemlist/category/81-cooperacao-internacional.feed?type=rss. Acesso em: 12 set. 2022.

16 SILVA, Solange Teles da. 2010, p. 40.

17 Disponível em: http://www.ceplac.gov.br/paginas/rio/rio.asp. Acesso em: 12 set. 2022.

18 Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia.html. Acesso em: 12 set. 2022.

19 RECH, Adir Ubaldo. O valor econômico e a natureza jurídica dos serviços ambientais. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, n. 2, 2012, p. 1046. Disponível em: http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_02_1043_1071.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

20 Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030. Acesso em: 12 set. 2022.

21 BENJAMIN, Antônio Herman. 1999, p. 50-51.

22 BENJAMIN, Antônio Herman. 1999, p. 51.

23 SILVA, José Afonso da. 1994, p. 35.

24 WAINER, Ann Helen. 1993, p. 195.

25 WAINER, Ann Helen. 1993, p. 195.

26 WAINER, Ann Helen. 1993, p. 195.

27 WAINER, Ann Helen. 1993, p. 196.

28 Disponível em: https://www.historiadobrasil.net/documentos/pau_brasil.htm. Acesso em: 12 set. 2022.

29 WAINER, Ann Helen. 1993, p. 199.

30 CARVALHO, Edson Ferreira de. 2013, p. 190.

31 BENJAMIN, Antônio Herman. 1999, p. 51.

32 "A recepção incipiente da degradação do meio ambiente pelo ordenamento operava, no plano ético, pelo utilitarismo (tutelando somente aquilo que tivesse interesse econômico) e, no terreno formal, pela fragmentação, tanto do objeto (o fatiamento do meio ambiente, a ele ainda se negando, holisticamente, uma identidade jurídica própria) quanto, até em consequência, do aparato legislativo" (BENJAMIN, Antônio Herman. 1999, p. 50).

33 BENJAMIN, Antônio Herman. 1999, p. 52.

34 *Vide* VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multisetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável, 1992. In: HOGAN, D.; VIEIRA, P. (Orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Editora da Unicamp.

35 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 175.

36 BIANCHI, Patrícia. *Eficácia das normas ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 88.

37 Disponível em: https://nacoesunidas.org/agencia/pnuma/. Acesso em: 12 jun. 2020.

Capítulo 2. PRINCÍPIOS E FONTES DO DIREITO AMBIENTAL

1. PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

1.1. Direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

Em 1972, por meio da *Declaração de Estocolmo*, o meio ambiente foi alçado ao rol dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, conforme Princípio 1, *in verbis*:

> O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

Além do sistema global de proteção, o reconhecimento se deu, também, pelos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos. No *sistema interamericano*, por exemplo, o meio ambiente sadio é

direito garantido a todas as pessoas, conforme art. 11 do Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos (Protocolo de São Salvador), de 17 de novembro de 1988. No *sistema africano*, a proteção ao meio ambiente vem elencada no art. 24 da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul). No *sistema europeu*, em que pese não haver previsão expressa, a questão ambiental tem sido levada à apreciação da Corte[1].

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a inclusão do art. 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a também figurar no rol de direitos fundamentais garantidos em nosso ordenamento, conforme ilustrado no voto da Ministra Rosa Weber, no julgamento da ADIn nº 4.066/DF, no qual se considerou que o *caput* do art. 225 é "(...) cláusula constitucional proclamadora do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como essencial à sadia qualidade de vida (...)".

1.2. Educação ambiental

Princípio dos mais importantes na seara ambiental foi introduzido por meio do item 19 da Declaração de Estocolmo de 1972 e permitiu, com o passar do tempo, o desenvolvimento de uma nova concepção dos seres humanos para com o meio ambiente, fortalecendo a cidadania ambiental.

No Brasil, foi apontada como uma obrigação a ser cumprida pelo Poder Público, para todos os níveis de ensino, nos termos do art. 225, § 1º, VI, da CF. Em 1999,

o Governo Federal editou a *Política Nacional de Educação Ambiental* (Lei nº 9.795/1999) com o objetivo de fortalecer a "cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade" (art. 5º, VII).

1.3. Desenvolvimento sustentável

Conforme vimos no Capítulo 1 deste livro, após a Convenção de Estocolmo, o PNUMA enviou à Assembleia Geral da ONU, por meio do relatório "1st of the Governing Council of the United Nations Environment Programme (UNEP) was held at UNEP headquarters, Nairobi", recomendação para que o órgão aprovasse um programa de preparação e perspectivas, em relação ao meio ambiente, para os anos 2000.

Passados dez anos de trabalhos, o Conselho Governamental propôs à Assembleia Geral a criação de um grupo de trabalho intergovernamental para acompanhamento das questões ambientais e da evolução dos objetivos do PNUMA, bem como para proposição de uma nova agenda e de um novo encontro internacional. Tal solicitação foi, então, aprovada, conforme a Resolução A/RES/38/161.

Por meio dessa Resolução, solicitou-se ao Secretário-Geral a nomeação de um Presidente para a nova Comissão que tivesse experiência na formulação de políticas de alto nível, que transitasse politicamente tanto com os países desenvolvidos quanto com os em desenvolvimento, que demonstrasse interesse nas questões ambientais e que tivesse capacidade de atrair a atenção do mundo para os trabalhos da Comissão.

Diante de todas as catástrofes anteriormente narradas e da referida Resolução, o Secretário-Geral convidou a então Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, para presidir os trabalhos daquela que passou a ser denominada Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Em 1987, os trabalhos foram concluídos e a Comissão entregou à Assembleia Geral um relatório denominado "Nosso Futuro Comum" (ou Relatório Brundtland), que afirmava a necessidade de entrar em uma nova era de crescimento econômico apoiado em práticas que conservassem e expandissem a base dos recursos ambientais.

O relatório, que teve o mérito "de explicar a opinião de pessoas de diversos países, que se manifestaram, em audiências públicas, sobre os mais variados temas relacionados ao meio ambiente e ao *desenvolvimento*"[2], pioneiramente, consagrou a ideia da sustentabilidade: um desafio global de proteção ao meio ambiente que não mais podia se dissociar das questões relativas ao desenvolvimento econômico e social.

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, na direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

A sustentabilidade foi descrita na *Declaração do Rio de 1992*, conforme a redação do Princípio 4: "Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de

desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste".

Na Constituição Federal, o *art. 170, VI* aponta que a "defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação", é um princípio da ordem econômica.

1.4. Precaução e prevenção

O Princípio 15 da Convenção do Rio de 1992, também chamado de princípio da precaução, foi recepcionado pelos mais variados ordenamentos jurídicos internos ao longo do globo. Conforme lembrado por Chris Wold[3]:

> Essa relevância pode ser percebida quando se observa que tribunais em todo o mundo vêm proferindo decisões nele amparadas. Índia, Paquistão, Austrália, Brasil e Reino Unido incluem-se entre os muitos países que o Poder Judiciário tem lançado mão do princípio da precaução, conforme sua formulação no âmbito do Direito Internacional do Meio Ambiente, para solucionar conflitos ambientais domésticos.

Trata-se de uma importante regra, por meio da qual, havendo ameaças de danos sérios e irreversíveis ao meio ambiente, a falta de certeza científica absoluta não deve ser usada como razão para se adiar a adoção de medidas economicamente viáveis destinadas a evitar ou reduzir os danos ambientais.

A doutrina americana também descreve a relevância desse princípio para o direito ambiental

internacional[4]:

> O surgimento do princípio da precaução na política ambiental internacional e do direito tem sido um dos acontecimentos mais marcantes da última década, e sem dúvida, um dos mais importantes no surgimento da nova disciplina do direito ambiental internacional, em si. Inevitavelmente, gerou um grande interesse e controvérsia tanto para o âmbito jurídico, quanto para o âmbito científico, o que resultou em uma crescente literatura. Sua importância para esse volume é duplo. Primeiro, a precaução ocupa um lugar central em qualquer estratégia realista para a realização do desenvolvimento sustentável e uso particularmente sustentável dos recursos naturais do planeta. Segundo, o próprio princípio da precaução tem estado muitas vezes no centro das discussões sobre princípios emergentes do direito internacional do meio ambiente.

Esse princípio, no entanto, não se confunde com o chamado *princípio da prevenção*. Assim explicam os professores Aurélio Virgílio Veiga Rios e Cristiane Derani, em capítulo publicado na obra organizada pelos juristas Rios e Irigaray[5]:

> O princípio da precaução não se confunde com o da prevenção ao dano ambiental, embora tenham a mesma origem, uma vez que ambos são instrumentos poderosos para evitar e prevenir a ocorrência de danos ao ambiente, e a principal diferença entre eles está na incerteza científica quanto ao seu impacto no meio ambiente.

Em suma, enquanto o princípio da precaução se baseia na ideia de risco, o princípio da prevenção

pressupõe a certeza de dano. Em ambos os casos, o empreendedor é convidado a antecipar os possíveis impactos ambientais de sua atividade, garantindo, assim, a não ocorrência, a sua mitigação ou mesmo a sua compensação, por meio de instrumentos como o licenciamento ambiental e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA).

1.5. Poluidor-pagador ou responsabilidade

O princípio poluidor-pagador encontra previsão no item 13 da Convenção do Rio de 1992, por meio da qual aquele que polui o meio ambiente deverá arcar com os prejuízos causados à coletividade[6].

O princípio em apreço possui, ainda, um viés econômico, já que, conforme ensina a professora Granziera[7], "seu significado refere-se aos custos sociais externos que acompanham a atividade econômica que devem ser internalizados, isto é, devem ser considerados pelo empreendedor e computados no custo do produto final".

Simone Sebastião[8] lembra ainda que, "malgrado não haja unanimidade (...), para a maioria da doutrina é princípio que envolve, que interliga, o Direito Econômico e o Direito Ambiental".

Esse viés econômico, portanto, decorre da imposição ao causador do dano ambiental, da obrigação em arcar com os custos necessários à neutralização, diminuição ou, até mesmo, eliminação desse dano. Isso porque, como explica Sebastião[9], "o

bem jurídico protegido é o meio ambiente, e o sujeito passivo, sofredor do dano, é toda a coletividade".

Para enfrentar esse espírito econômico, é importante, por fim, explicar o que seria uma externalidade para a economia. De acordo com Sebastião[10]:

> Enquanto efeitos externos de uma dada atividade econômica, as externalidades verificam-se quando o preço de mercado de determinados bens não corresponde efetivamente aos reais custos de produção ou consumo, ou seja, quando não se consideram os custos sociais para tanto. Esses custos sociais, que nada mais são do que "efeitos sociais secundários", tanto podem ser positivos, quanto negativos, conforme sejam favoráveis ou desfavoráveis para terceiros.

Em outras palavras, a externalidade será negativa quando gerar custos para os demais agentes, como, por exemplo, quando uma fábrica polui o ar, afetando uma comunidade próxima. Por outro lado, pode ser positiva quando os demais agentes, involuntariamente, se beneficiam, a exemplo dos investimentos governamentais em infraestrutura e equipamentos públicos.

Desta feita, as atividades econômicas podem resultar em externalidades ambientais negativas, e, por imposição da regra do poluidor-pagador, caberá ao empreendedor internalizá-las, arcando com as despesas necessárias à diminuição, à eliminação ou à neutralização do dano ambiental.

Em concurso realizado em 2018 para o cargo de Promotor de Justiça Substituto do Estado de Mato Grosso do Sul, por meio da MPE/MS, a alternativa a

seguir foi considerada correta: "Uma das facetas do princípio do poluidor-pagador é evitar as externalidades negativas".

1.6. Protetor-recebedor

Reconhecer o protetor-recebedor como um princípio é reconhecer que o direito ambiental avançou a partir de 1972. A figura do protetor não aparece em nenhum momento no texto das Declarações de Estocolmo, Rio/92 e Joanesburgo. O protetor é resultado direto da evolução que a educação ambiental permitiu na esfera global. Por esse motivo, para estudar esse princípio, é necessária uma breve digressão histórica.

O que separa a Estocolmo-72 da Rio-2012 não são apenas os quarenta anos entre uma e outra, mas, sim, a mudança de paradigma. Calcada na educação ambiental, cuja semente foi plantada na origem, a figura do protetor ganhou relevância e, com isso, um interesse cada vez maior em participar de uma agenda internacional ao lado dos clássicos sujeitos.

Mais do que uma conferência sobre meio ambiente, em 2012, os países se reuniram para discutir "desenvolvimento". Sob o tema "economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza", na nova conferência os países teriam o desafio de pensar um novo modelo de desenvolvimento que fosse ambientalmente responsável, socialmente justo e economicamente viável.

De acordo com as Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 64/236 e nº 65/152,

decidiu-se pela realização de três reuniões preparatórias antes da realização da nova conferência internacional. A primeira ocorreu em maio de 2010, a segunda, em janeiro de 2011, e a terceira, em março de 2011. O propósito dessas reuniões era discutir questões substanciais e procedimentais na preparação da Conferência[11].

Por meio do "Rascunho Zero" da então denominada Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, publicado em 10 de janeiro de 2012, os países apontaram o que seria discutido na Conferência a se realizar naquele ano e o que deveria fazer parte da declaração final. Dentre os temas, é possível destacar a renovação dos compromissos internacionais passados, a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza, o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável e um quadro de ação e de acompanhamento.

Um ponto que merece destaque é o protagonismo conferido aos protetores, com vistas ao desenvolvimento sustentável, já que o Comitê organizador relegou a liderança de um dos pilares da futura declaração ao setor econômico: "Encorajamos intensamente que comércio e indústria demonstrem liderança no avanço da economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza".

No quadro de ações, instrumentos econômicos foram exclusivamente apontados pelo Comitê:

> (...) nós reconhecemos que os Estados precisam trabalhar cooperativamente e se juntar com todos os *stakeholders* para abordar os desafios comuns ao desenvolvimento sustentável que

> enfrentamos (...) nós pedimos que uma estrutura política global que exija que todas as empresas privadas listadas e de grande porte levem em consideração questões de sustentabilidade e integrem informações de sustentabilidade no ciclo de relatórios.

A economia verde, no contexto do desenvolvimento sustentável, ganhou relevo no *Rascunho Zero*. O Comitê reconheceu que o tema da economia verde é fundamental para alcançar as metas, em especial a erradicação da pobreza, a segurança alimentar, o gerenciamento de recursos hídricos, o acesso à energia moderna, a organização de cidades sustentáveis, o gerenciamento de oceanos e a saúde pública. Em suas palavras, esse tema

> (...) deve se basear nos princípios da Rio-92, em particular o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e deve ser centrado nas pessoas e inclusivo, oferecendo oportunidades e benefícios para todos os cidadãos e todos os países.

A Conferência ocorreu entre os dias 20 e 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro. Ao final das tratativas, firmou-se a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO+20): O Futuro que Queremos. Reiterando aspectos do Rascunho Zero, a declaração final enfatizou a necessidade de implementação de novos instrumentos para reverter o quadro evolutivo da desigualdade no que se refere ao desenvolvimento sustentável e à erradicação da pobreza:

> Enfatizamos a necessidade de dar continuidade na implementação dos compromissos anteriores. Reconhecemos também a necessidade de

> acelerar o progresso no equilíbrio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, e de explorar as possibilidades efetivas ou potenciais oferecidas pelo crescimento e diversificação da economia, pelo desenvolvimento social e pela proteção do meio ambiente, para alcançar o desenvolvimento sustentável. Para esse fim, ressaltamos a necessidade de criar condições favoráveis, em âmbito nacional e internacional, bem como a necessidade de dar continuidade à cooperação internacional e de fortalecê-la, nas áreas fiscais, da dívida, do comércio e das transferências de tecnologia, como acordado mutuamente, da inovação e da criação de empresas, da capacitação, da transparência e do respeito ao princípio de responsabilidade. Estamos conscientes da diversidade de atores e de partes interessadas envolvidas na busca do desenvolvimento sustentável e nesse sentido, afirmamos que é indispensável que todos os países, e em particular os países em desenvolvimento, continuem a participar de forma plena e eficaz da tomada de decisões em nível mundial.

Os países signatários reforçaram a necessidade de se conferir protagonismo à coletividade com vistas à melhoria da qualidade ambiental, destacando que eles, após as deliberações, entenderam por bem trabalhar de força estreita com os "grandes grupos e outros interessados e incentivá-los a participar ativamente, conforme o caso, em processos que contribuam com as decisões envolvendo as políticas e programas de desenvolvimento sustentável"[12].

A Comissão Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, com base em consultas à sociedade e a órgãos do

Governo, editou, em 1º de novembro de 2011, o intitulado Documento de Contribuição Brasileira à Conferência RIO+20.

Nesse documento, o Brasil aponta a toda a comunidade internacional que o papel do Estado estava atrelado à adoção de instrumentos econômicos para que os países alcançassem padrões de sustentabilidade:

> Por meio de instrumentos econômicos e políticas públicas, o Estado deve remover barreiras e criar incentivos positivos, que facilitem a adesão do setor produtivo a padrões mais sustentáveis sob as óticas econômica, ambiental e social.

Para exemplificar essa aplicação:

> É necessário que o Estado atribua valor aos recursos e serviços ambientais. Ao mensurar a importância econômica da proteção de mananciais para o abastecimento das cidades, ou mesmo da proteção das florestas para o regime de chuvas e o consequente impacto sobre a produtividade das lavouras, a proteção e conservação ambiental passam a ter fundamento econômico. O Estado deve então regular o acesso aos recursos naturais, buscando compatibilizar as necessidades de desenvolvimento econômico e social com a utilização democrática, racional e menos danosa possível desses recursos, de forma a fortalecer uma dinâmica de reforço mútuo entre desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente. Um bom exemplo é a adoção de instrumentos econômicos para valoração – atribuição de valor – da floresta em pé, como forma sustentável de redução do desmatamento e da degradação florestal.

Entre todas as propostas apresentadas pelo Brasil, no Capítulo IV desse documento, em momento algum o Brasil se referiu à evolução das proposições de comando e controle como políticas a serem implementadas com vistas ao desenvolvimento sustentável. Estava claro, naquele momento, que o país demandava um novo olhar sobre o direito ambiental.

"Mas quem preserva nada recebe pelo serviço que presta? Recentemente, surgiu o princípio do protetor-recebedor, que busca valorizar os serviços prestados à sociedade por aqueles que zelam, cuidam e protegem o meio ambiente"[13]. Antítese literal do poluidor-pagador, a regra do protetor-recebedor, nesse cenário, ganhou relevo no ordenamento jurídico nacional. Trata-se de um princípio implícito decorrente da interpretação da regra matriz do direito ambiental brasileiro (art. 225 da CF).

É evidente que o protetor-recebedor pode conviver harmoniosamente com o poluidor-pagador. De um lado, busca-se fomentar condutas protetivas para que o dano sequer venha a ocorrer; de outro, aplicam-se as regras de comando e controle caso o dano tenha ocorrido.

Porém, nessa nova lógica, mais do que o medo da punição, os destinatários das normas ambientais passam a ter o poder de escolher entre receber e pagar. São instados ao posto de protagonistas no cumprimento das políticas públicas ambientais. Ganham relevo, conforme os documentos da RIO+20 determinaram, e deixam de ser meros cumpridores das leis, tornando-se aplicadores das normas ambientais.

Nesse contexto pós-Rio+20, duas importantes normas foram publicadas no Brasil: a Lei

nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, e a Lei nº 12.651/2012, que instituiu o Novo Código Florestal. Em ambas, o equilíbrio é ressaltado logo de início. O art. 6º, II, da Lei nº 12.305/2010 aponta que são princípios da PNRS o poluidor-pagador e o protetor-recebedor. Por outro lado, o art. 1º da Lei nº 12.651/2012 aponta a importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira como princípio do Novo Código Florestal.

1.7. Responsabilidades comuns, porém diferenciadas

As responsabilidades comuns, porém diferenciadas, têm previsão no Princípio 7 da Declaração do Rio:

> Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as

> tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Por meio desse princípio, os países reconhecem que a questão ambiental não comporta fronteiras e deve ser monitorada em espírito de parceria global. Contudo, ao mesmo tempo, reconhecem que há uma dívida histórica, já que alguns países impactam os recursos ambientais há mais tempo que outros, dado o nível de desenvolvimento tecnológico de cada um.

Um interessante exemplo de aplicação do referido princípio é o Protocolo de Quioto de 1997, que estipulou metas de redução das emissões de gases de efeito estufa – GEE apenas para países industrializados (redução de 5%), ao passo que os demais países, apesar de estarem inclusos no compromisso, não detinham qualquer obrigação vinculante.

1.8. Informação

Nos termos do art. 5º, XIV, da CF, o acesso às informações é assegurado a toda a população, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Além de garantia interna, no âmbito internacional, o direito à informação foi também objeto de tratados internacionais – vide o *Princípio 10* da Declaração do Rio e a redação da Agenda 21.

O princípio da informação foi regulamentado em 2003, por meio da *Lei no 10.650*, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama.

De acordo com a referida norma, os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, são obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico.

A solicitação mediante requerimento escrito, no qual o requerente assume a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, pode ser feita por qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, mediante requerimento escrito. A informação deve ser prestada, nos termos do art. 2º, § 5º, no prazo de 30 dias, contado da data do pedido.

De acordo com o art. 4º, há uma lista de atos relacionados ao meio ambiente que devem, obrigatoriamente, ser publicados em *Diário Oficial* e ficar disponíveis no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público. São eles:

> Art. 4º (...)
> I – pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão;
> II – pedidos e licenças para supressão de vegetação;
> III – autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais;
> IV – lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta;
> V – reincidências em infrações ambientais;
> VI – recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões; e
> VII – registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição.

1.9. Participação

Guardando íntima relação com o princípio da informação, a participação foi descrita como princípio de direito ambiental internacional na Declaração do Rio de 1992, no início da redação do *Princípio 10*: "a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados".

Nas palavras de Frederico Amado[14], o princípio da participação, também chamado de princípio democrático, "pontifica que as pessoas têm o direito de participar ativamente das decisões políticas ambientais, em decorrência do sistema democrático semidireto, uma vez que os danos ambientais são transindividuais".

No direito interno, inúmeras são as ferramentas de participação democrática. Na regra matriz do art. 225 da CF, a coletividade é apontada como responsável pela defesa e preservação do meio ambiente. Tal obrigação é exercida por meio da participação, em especial, nos processos decisórios. Dessa forma, temos, por exemplo, a possibilidade de realização de *audiências públicas* antes da aprovação do EIA/RIMA, conforme Resolução Conama nº 09/1987.

1.10. Vedação ao retrocesso socioambiental (ou da sustentabilidade)

De acordo com Michel Prieur[15]:

> O Direito Ambiental é, por natureza, um direito engajado, que age na luta contra as poluições e

> a perda da biodiversidade. É um direito que se define segundo um critério finalista, pois se dirige ao meio ambiente: implica uma obrigação de resultado, qual seja, a melhoria constante do estado do ambiente.

Partindo dessa premissa traçada por Prieur, a doutrina especializada incorporou a regra constitucional do impedimento do retrocesso para disciplinar o denominado princípio do não retrocesso em matéria ambiental.

Em geral, a lógica do não retrocesso baseia-se em uma obrigação de não fazer traduzida na proibição do Estado em esvaziar o núcleo essencial de uma garantia fundamental, por meio da edição de normas infraconstitucionais, de medidas administrativas ou de decisões judiciais[16].

Como assevera Herman Benjamin[17], "o princípio da proibição do retrocesso não institui camisa de força ao legislador e ao implementador, mas impõe-lhes limites não discricionários à sua atuação".

Por se tratar de um direito fundamental previsto no art. 225 da CF, o meio ambiente ecologicamente equilibrado enquadra-se – no entender da doutrina – à regra da proibição do retrocesso.

Há alguns anos o *STJ* vem reconhecendo a existência do referido princípio em nosso ordenamento jurídico na seara ambiental. Vejamos:

> (...) O exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da

> qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes (STJ – REsp 302.906/SP – 2ª T. – rel. Min. Herman Benjamin – j. 26-8-2010).

Em 2018, o *STF* entendeu que a Lei nº 12.678/2012, proveniente da Medida Provisória nº 558/2012, era em parte inconstitucional, já que alterou unidades de conservação e, com isso, violou o princípio da vedação ao retrocesso. Nas palavras da relatora Ministra Cármen Lúcia,

> (...) as medidas que restringem direitos sociais ou ecológicos devem ser submetidas a um rigoroso controle de constitucionalidade que avalie sua proporcionalidade e sua razoabilidade e seu respeito ao núcleo essencial dos direitos socioambientais (STF – ADI 4.717/DF – Tribunal Pleno – j. 5-4-2018).

Vale lembrar, no entanto, que, nesse julgamento, o Supremo analisava a constitucionalidade de uma lei ordinária que fora objeto de conversão de uma medida provisória. Partindo-se da vedação ao retrocesso, entendeu a Corte que não havia relevância e urgência para justificar a edição de uma MP com vistas a suprimir ou extinguir unidades de conservação. Tal situação é diferente daquela analisada pelo mesmo Tribunal no caso do Novo Código Florestal.

Conforme a ADC 42/DF,

> (...) o Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.

Pela interpretação do Supremo, portanto, o correto seria chamar o princípio de vedação ao retrocesso da sustentabilidade, já que faz referência ao planejamento estruturado de políticas públicas pelos outros Poderes, apontando-se como constitucionais normas que, apesar de não trazerem maiores ganhos ambientais em comparação às anteriores, permitem maior desenvolvimento social e econômico equilibrado à proteção ambiental.

Nesse sentido, está o julgamento do RE 586.224, por meio do qual o STF reconheceu a inconstitucionalidade de lei municipal que, aparentemente mais protetiva ao meio ambiente, já que proibia as queimadas da palha da cana-de-açúcar, sucumbiu diante de uma lei estadual que acomodava, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas.

1.11. Função socioambiental da propriedade

O direito de propriedade sofreu limitações desde a sua concepção inicial, em vista do desenvolvimento das relações sociais. Atualmente, é garantia fundamental do

Estado Democrático Brasileiro que a "propriedade atenderá a sua função social" (art. 5º, XXIII, da CF).

Com relação à *propriedade urbana*, a função social é cumprida quando respeitadas as regras de direito urbanístico previstas no Plano Diretor, conforme previsão contida no art. 182, § 2º, da CF.

Sabendo que o patrimônio artificial é parte integrante do conceito de meio ambiente, é evidente que a propriedade urbana também deve cumprir sua função socioambiental.

Entendemos, por essa razão, que, ao mesmo tempo que ao proprietário ou possuidor de um bem imóvel urbano compete o cumprimento de todas as obrigações de ordem urbanística, devem ser garantidos também os benefícios do princípio protetor-recebedor, por meio de incentivos tributários às boas práticas ambientais.

Com relação à *propriedade rural*, o cumprimento da função socioambiental resta evidenciada na própria redação do art. 186, II, da CF. Institutos como os da área de preservação permanente – APP (art. 4º da Lei nº 12.651/2012) e da reserva legal (art. 12 da Lei nº 12.651/2012) são exemplos de limitações ao direito de propriedade decorrentes da função socioambiental.

1.12. Solidariedade intergeracional

Previsto no *Princípio 03* da Declaração do Rio, a intergeracionalidade pressupõe um dever de solidariedade entre gerações, bem como o esgotamento dos recursos naturais. As ações e políticas ambientais devem ser estruturadas de modo que se resguarde a

mesma qualidade ambiental para todos. Nas palavras de Frederico Amado[18], "não é justo utilizar os recursos naturais que devem ser reservados aos que ainda não existem".

1.13. Reparação *in integrum*

O art. 225, § 3º, da CF determina que o poluidor é obrigado, independentemente da existência de culpa, a reparar os danos causados ao meio ambiente. Ocorre, contudo, que a reparação do dano ambiental é complexa e, por vezes, se mostra impossível.

Por essa razão, o STJ, por meio da Súmula 629, orienta que a obrigação de reparar os danos ambientais deve englobar não apenas as obrigações de fazer tendentes à recomposição *in natura* da área degradada, mas também as obrigações de não fazer e as obrigações de indenizar *in pecunia*, garantindo-se, assim, a máxima reparação do dano ambiental: "Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar".

Para exemplificar, interessante trazer à baila a redação do art. 61-A, § 13, I e II, da Lei nº 12.651/2012, que nos apresenta dois métodos de recomposição *in natura*, mediante obrigações de não fazer e de fazer. Vejamos:

> Art. 61-A. Nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008.
> (...)

> § 13. A recomposição de que trata este artigo poderá ser feita, isolada ou conjuntamente, pelos seguintes métodos:
> I – condução de regeneração natural de espécies nativas;
> II – plantio de espécies nativas;
> (...).

Enquanto a regeneração natural é uma metodologia que pressupõe uma obrigação de não fazer com vistas à recomposição da área, o plantio se traduz em uma obrigação de fazer tendente à recomposição do dano.

Conforme *Informativo de Jurisprudência no 427* do STJ:

> O princípio da reparação *in integrum* aplica-se ao dano ambiental. Com isso, a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado é compatível com a indenização pecuniária por eventuais prejuízos, até sua restauração plena.

1.14. *Favor debilis*

O princípio do *favor debilis* consagra a regra de que o Direito deve assegurar maior proteção a sujeitos ou bens tidos como vulneráveis.

Em matéria ambiental, os recursos naturais são tidos como vulneráveis e, por tal razão, garante-se a eles "uma série de técnicas de facilitação do acesso à justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental" (STJ – REsp 1.071.741 – rel. Min. Herman Benjamin – j. 24-3-2009).

> Súmula 618: "A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental".

2. FONTES DO DIREITO AMBIENTAL

2.1. Fontes materiais

Conforme apontado por Paulo de Bessa[19], consideram-se fontes materiais do direito ambiental brasileiro os movimentos populares, as descobertas científicas e a doutrina jurídica. Todas fontes decorrentes de movimentos espontâneos que, dentro de um regime democrático, permitem a evolução de pesquisas, debates e compreensões sobre uma melhor qualidade de vida, com aprimoramento na relação dos seres humanos com os recursos ambientais.

2.2. Fontes formais

Para fins didáticos, classificaremos as fontes formais em *originárias*, que são aquelas que inserem princípios jurídicos e permitem o desenvolvimento da ciência jurídica ambiental, e *derivadas*, que são aquelas que decorrem da evolução principiológica das fontes originárias. As derivadas podem ser divididas, então, em *primárias*, ou principais, e *secundárias*, ou normas complementares do direito ambiental brasileiro.

Como vimos no Capítulo 1 deste *Manual*, o Direito Ambiental brasileiro como conhecemos hoje é resultado da evolução normativa internacional vislumbrada a partir dos debates envolvendo a questão ambiental. Nessa seara, merecem destaque as quatro conferências ambientais capitaneadas pela Organização das Nações Unidas em 1972, 1992, 2002 e 2012. A Declaração de Estocolmo, a Declaração do Rio e outros *tratados internacionais* que disciplinaram

princípios internacionalmente reconhecidos são as fontes originárias do direito ambiental brasileiro.

Como fontes formais derivadas, podemos apontar a *Constituição Federal* de 1988 como uma importante e inesgotável fonte do direito ambiental brasileiro. Dela decorrem inúmeros princípios explícitos e implícitos – parte dos quais estudamos no primeiro item deste capítulo. A Constituição regulamenta, ainda, a competência em matéria ambiental, tanto para a criação de outras fontes quanto para a fiscalização do cumprimento.

Em sede de *leis complementares*, poucas são as matérias que dependem da sua edição. Apenas a regulamentação da competência privativa ou da competência comum (de acordo com o parágrafo único dos arts. 22 e 23 da CF, respectivamente) são assuntos que demandam a edição de leis complementares em matéria ambiental. Atualmente, temos a LC nº 140/2011, que regulamenta as regras de cooperação da competência comum material para o licenciamento ambiental de atividades.

Ainda dentro das fontes formais derivadas, cumprem papel importante as *leis ordinárias*, em especial a Lei nº 6.938/1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei nº 7.347/1985, que trata da Ação Civil Pública, a Lei nº 9.605/1998, que trata dos crimes ambientais, a Lei nº 9.985/2000, que trata das unidades de conservação, e a Lei nº 12.651/2012, que trata do Código Florestal. Além destas, temos os *decretos regulamentadores*, cujo exemplo fica por conta do Decreto nº 6.514/2008, que

disciplina as infrações administrativas ao meio ambiente e regula a lei de crimes ambientais.

Com a evolução do sistema processual vigente, atualmente ganham relevo, ainda, os *precedentes*, a *jurisprudência* – em especial aquela decorrente da sistemática de recursos repetitivos ou aquela cuja repercussão geral foi reconhecida pelo STF – e os enunciados *sumulados*, os quais estão cada vez mais presentes no direito ambiental brasileiro.

Por fim, quanto às fontes secundárias, merecem destaque as *resoluções* expedidas pelo Conama, com destaque para as Resoluções nº 1/1986, que regulamenta o EIA/RIMA, e nº 237/1997, que regulamenta o licenciamento ambiental. Além destas, temos *instruções normativas* expedidas pelos órgãos ambientais, *deliberações* dos conselhos, *portarias* e *resoluções*.

3. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E NO EXAME DE ORDEM?

No Exame da OAB, questões relacionadas aos princípios ambientais não são comuns. Em apenas três oportunidades (X, XXXIII e XXXIX) tivemos questões relacionadas à temática. Por outro lado, em concursos públicos, independentemente da carreira, o assunto está sempre presente nas provas. Recomenda-se que todos os aspirantes a cargos públicos (magistratura, procuradorias, promotorias, delegados, defensoria etc.), cujo edital disponha sobre Direito Ambiental, aprofundem a temática, especialmente, quanto às interpretações jurisprudenciais conferidas aos princípios.

4. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

1. (IESES – Prefeitura de São José/SC – 2019 – Procurador Municipal) É correto afirmar:

a) No Direito Ambiental, é aplicável somente o princípio da precaução, não o da prevenção.

b) O princípio da função social da propriedade somente se aplica aos imóveis rurais, não aos imóveis situados nas cidades.

c) A responsabilidade ambiental é tríplice, ou seja, uma única conduta pode ser alvo de ação de reparação na esfera cível e sancionamento nas esferas administrativa e criminal.

d) O princípio do poluidor pagador significa que é possível a alguém pagar para poluir.

GABARITO: C

Comentário: A questão demandava, do examinado, conhecimentos sobre os princípios ambientais e sobre a redação do art. 225 da CF. De acordo com o princípio do poluidor-pagador, especialmente quanto à sua faceta da responsabilidade, o § 3º do art. 225 da CF prevê a tríplice responsabilidade do agente degradador, de modo que quem polui paga nas esferas administrativa, cível e penal.

2. (GANZAROLI – Prefeitura de Itapaci/GO – 2019 – Licenciador Municipal) Acerca dos princípios de Direito Ambiental, é correto afirmar:

a) O princípio da função socioambiental da propriedade autoriza o Poder Público a impor limites ao uso de bens imóveis localizados em área rural, no que tange à exploração de seus recursos naturais, não se aplicando, porém, tal preceito à propriedade urbana.

b) O princípio do poluidor pagador impõe ao poluidor a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados por sua atividade e, ao consumidor, a obrigação de contribuir pela utilização dos recursos ambientais.

c) A Declaração do Rio de Janeiro Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, firmada em 1992 diante da Convenção que leva o mesmo nome (também conhecida como Rio-92), prevê, em seu Princípio nº 15, que "os Estados devem adotar medidas de proteção ao meio ambiente de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para evitar a degradação ambiental". É possível afirmar que o texto do tratado internacional refere-se, exclusivamente, ao princípio do desenvolvimento sustentável.

d) O licenciamento ambiental – instrumento de política nacional do meio ambiente destinado a permitir a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores – é incompatível com o princípio da prevenção.

GABARITO: B

Comentário: O princípio da função socioambiental se aplica tanto às propriedades rurais quanto às propriedades urbanas, não se restringindo à primeira, por força do que dispõe o art. 182, § 1º, da CF. O poluidor-pagador, por sua vez, é regra direcionada a toda a coletividade que vier a causar, ou que puder causar, danos ao meio ambiente, inclusive aos consumidores. Quanto à alternativa "c", o texto apresentado refere-se ao princípio da precaução, ante a incerteza de dano. Por fim, quanto à alternativa "d", apesar de o conceito estar correto, conforme prevê a Resolução Conama nº 237/1997, está incorreto afirmar que o referido procedimento é incompatível com o princípio da prevenção.

3. **(CESPE/CEBRASPE – MPE/CE – 2020 – Promotor de Justiça de Entrância Inicial)** Ao avaliar um pedido de autorização do uso de determinado agrotóxico, o órgão ambiental competente, pautado em estudos científicos, autorizou o uso do produto. Para decidir, considerou que, no atual estágio do

conhecimento científico, inexiste comprovação de efeitos nocivos à saúde humana decorrentes da exposição ao referido agrotóxico, conforme parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde. Considerando-se que, nessa situação hipotética, o risco de exposição ao agrotóxico possa ser mensurado, é correto afirmar, com base na jurisprudência do STF, que a decisão do órgão ambiental está pautada no princípio

a) da precaução.

b) da prevenção.

c) do limite.

d) da equidade.

e) do usuário-pagador.

GABARITO: B

Comentário: Temos que tomar muito cuidado ao resolver esta questão. Desde o início, a sua confusa redação faz crer que estamos diante de uma situação na qual: "no atual estágio do conhecimento científico, inexiste comprovação de efeitos nocivos à saúde humana decorrentes da exposição ao referido agrotóxico". Esse entendimento foi proferido pelo STF, em sede de Recursos Repetitivos (Tema nº 479 – RE nº 627.189), ao apreciar o princípio da precaução. Porém, ao final, afirma que o risco pode ser mensurado, de modo que, a partir de então, passa a se ter certeza do dano, sendo, portanto, aplicável a prevenção.

4. (VUNESP – TJ/RO – 2019 – Juiz de Direito Substituto) Determinada indústria química elimina seus rejeitos no rio que abastece uma cidade, alterando as características do meio ambiente e prejudicando a segurança e o bem-estar da população. Nesse caso, o princípio ambiental que visa à internalização das externalidades ambientais negativas e busca impedir a socialização dos custos ambientais é o princípio

a) do poluidor-pagador.

b) da participação social.

c) da ubiquidade.

d) da precaução.
e) do usuário-pagador.

GABARITO: A

Comentário: O princípio do poluidor-pagador tem duas facetas: (a) responsabilidade e (b) econômica. No presente caso, estamos diante da sua faceta econômica, que demanda a internalização, pelo empreendedor, de todos os possíveis efeitos nocivos ao meio ambiente, para que esse custo não seja repassado à sociedade. Se o particular empreendedor aufere lucro com o impacto ambiental, nada mais justo que pague por esse impacto, para que a coletividade não sofra os efeitos danosos da degradação ambiental.

5. **(FCC – MPE/MT – 2019 – Promotor de Justiça Substituto)** No Direito Ambiental, o dever de recompor o meio ambiente lesado ou de indenizar pelos danos causados refere-se ao princípio:
a) do poluidor-pagador.
b) do desenvolvimento sustentável.
c) do equilíbrio.
d) do limite.
e) da prevenção.

GABARITO: A

Comentário: O princípio do poluidor-pagador tem duas facetas: (a) responsabilidade e (b) econômica. No presente caso, estamos diante da sua faceta da responsabilidade, que, conforme prevê o art. 225, § 3º, da CF, obriga aquele que causar danos ao meio ambiente a repará-lo, bem como a responder pelas sanções administrativas e penais.

---

1 *Vide*: Caso 3675/04 ou 23264/04 – Flamenbaum e outros x Estado da França – 13 de dezembro de 2012; Caso 61654/08 – Affaire Martinez Martinez e Pino Manzano x Estado da Espanha – 3 de julho de 2012; e Caso 30499/03 – Dubetska e outros x Estado da Ucrânia – 10 de fevereiro de 2011.

2 GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 44.

3 WOLD, Chris et al. *Princípios de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 17.

4 Original: "The emergence of the precautionary principle in international environmental policy and law has been one of the most remarkable developments of the last decade, and arguably one of the most significant in the emergence of the new discipline of international environmental law itself. It has inevitably generated a great deal of interest and controversy among the legal as well as scientific community, together with a growing literature. Its significance for this volume is twofold. First, precaution occupies a central place in any realistic strategy for the achievement of sustainable development, and particularly sustainable use of the planet's natural resources; and second, the precautionary principle itself has often been at the centre of discussions about emerging principles of international environmental law. FREESTONE, 1999, p. 135. Traduzido pelo autor.

5 IRIGARAY, C. T. H.; RIOS, A. V. V. R. *O Direito e o Desenvolvimento Sustentável*. Curso de Direito Ambiental. IEF: Rio de Janeiro, 2005, p. 95

6 MACHADO, 2012, p. 94.

7 GRANZIERA, Maria Luiza. 2009, p. 64.

8 SEBASTIÃO, Simone. 2010, p. 210.

9 SEBASTIÃO, Simone. 2010, p. 210.

10 SEBASTIÃO, Simone. 2010, p. 214.

11 Disponível em: http://www.ceplac.gov.br/paginas/rio/rio.asp. Acesso em: 15 jun. 2020.

12 Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20): o futuro que queremos. Disponível em: https://riomais20sc.ufsc.br/files/2012/07/CNUDS-vers%C3%A3o-portugu%C3%AAs-COMIT%C3%8A-Pronto1.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

13 RECH, Adir Ubaldo. O valor econômico e a natureza jurídica dos serviços ambientais. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, n. 2, 2012, p. 1046. Disponível em: http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_02_1043_1071.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

14 AMADO, Frederico. 2016, p. 76.

15 PRIEUR, Michel. 2011, p. 16-17.

16 CANOTILHO, J. J. Gomes. 2003, p. 338.

17 BENJAMIN, Herman. 2011, p. 69.

18 AMADO, Frederico. 2016, p. 75.

19 BESSA, Paulo de. 2017, p. 36.

Capítulo 3. DIREITO AMBIENTAL CONSTITUCIONAL

1. A REGRA MATRIZ DO ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

1.1. As quatro concepções fundamentais da regra matriz

A redação do *caput* do art. 225 da CF é repleta de nuances e regras implícitas, cabendo ao seu intérprete certo grau de atenção e exercício constante da interpretação sistemática.

Para fins didáticos e para melhor compreensão, recomenda-se a leitura do referido dispositivo, considerando as chamadas "quatro concepções fundamentais" apresentadas pelo Professor Celso Antônio Pacheco Fiorillo[1]: a) todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito à existência de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, criando o bem ambiental; c) tanto o Poder Público quanto a coletividade devem defender e preservar o bem ambiental; d) a defesa do bem ambiental deve ser realizada para as presentes e futuras gerações.

De acordo com o art. 225 da CF:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Logo no início de sua redação, o artigo supracitado traz para o seu intérprete uma dúvida: o que será que o constituinte quis dizer ao indicar o pronome "todos" para designar aqueles que serão destinatários da norma ambiental?

De acordo com Paulo Affonso Leme Machado: "O uso do pronome indefinido 'todos' alarga a abrangência da norma jurídica, pois, não particularizando quem tem direito ao meio ambiente, evita que se exclua quem quer que seja". Assim, o direito é de cada um, "como pessoa humana, independentemente de sua nacionalidade, raça, sexo, idade, estado de saúde, profissão, renda ou residência"[2].

O pronome, nesse sentido, é proclamador de um *direito de natureza metaindividual*, pois rompe com a concepção tradicional de apropriação privada dos recursos. Conforme identifica Mauro Cappelletti[3], os direitos metaindividuais vivem no abismo entre o que é público e o que é privado.

Desse modo, conforme dispõe Norma Padilha,

> (...) o direito ao equilíbrio do meio ambiente é, sem dúvida alguma, um *direito difuso*, possuindo, como características básicas, a indeterminação dos sujeitos, a indivisibilidade do objeto, a intensa conflituosidade e a sua duração efêmera e contingencial[4].

Mas será que o pronome "todos" pode abranger "a vida em todas as suas formas" ou abrange apenas os seres humanos?

Trata-se de um dos debates mais intensos e duradouros deflagrados na doutrina ambiental. Há quem defenda um direito ambiental estritamente voltado aos seres humanos, outros que se filiam a uma corrente híbrida e, ainda, aqueles que defendem o *in dubio pro natura*, privilegiando sempre uma interpretação mais favorável aos recursos naturais.

Denominadas *antropocentrismo*, *biocentrismo* e *ecocentrismo*, as correntes filosóficas que conferem recortes metodológicos ao debate possuem argumentos apaixonantes pela sua filiação de um lado e de outro. Apresentaremos a seguir tais concepções e, ao final, aquela adotada atualmente pelo STF.

De matrizes cristãs, o antropocentrismo pressupõe a razão como atributo exclusivo e determinante para os seres humanos. Para os racionalistas, os seres humanos devem estar no centro das relações, dessa forma, tudo lhes serve. Para ilustrar, valem as lições de Aristóteles, Santo Tomás de Aquino, Francis Bacon e da própria Bíblia.

Na doutrina jurídica ambiental brasileira, Celso Antônio Pacheco Fiorillo defende o antropocentrismo, apontando que "o único animal racional é o homem, cabendo a este a preservação das espécies, incluindo a sua própria"[5].

Com o passar dos anos, o desenvolvimento das relações humanas permitiu um movimento "em favor do mundo biológico", que se traduz em um "sistema de pensar e agir que fazia dos seres vivos o centro das preocupações e dos interesses"[6].

O principal expoente do biocentrismo foi Paul W. Taylor, dispondo que:

> A nossa concepção de cada organismo como um centro teleológico de vida é tanto o reconhecimento da realidade da sua existência como da sua individualidade única, que persegue o seu próprio bem à sua maneira.[7]

Diferentemente, como veremos, do ecocentrismo, para essa corrente, a relação entre os seres humanos e o ambiente gera conflitos e a solução:

> (...) se dará em função da importância dos interesses e não dos seres envolvidos, vez que não há qualquer relação hierárquica entre eles, entretanto, compete aos agentes morais racionais a elucidação dos conflitos entre os sujeitos, sem, contudo, levar-se em conta apenas os interesses humanos.[8]

José Renato Nalini, em sua obra Ética ambiental[9], adota uma posição biocêntrica, indicando que "Somente a ética poderia resgatar a natureza, refém da arrogância humana. Ela é a ferramenta para substituir o deformado antropocentrismo num saudável biocentrismo".

O ecocentrismo ou holismo, por sua vez, é a visão diametralmente oposta ao antropocentrismo. Tem como expoentes Aldo Leopold e Arne Naess e "se refere à postura ética em que todas as formas de vida não humanas possuem valor próprio e, a natureza, em todas as suas nuances, antecede o homem, que dela é parte integrante"[10].

Édis Milaré[11] propõe a reflexão, partindo da premissa de que o Direito deve acompanhar a evolução

da ciência e, nesse sentido, a ética ambiental deve caminhar para um ecocentrismo, "a natureza vale, sempre, o que é para além das suas gerações humanas, porque tem valor em si mesma e vale por si".

Em 29 de novembro de 2017, ao apreciar a ADIn nº 3.470/RJ, que tratava da proibição do amianto, a Ministra Rosa Weber apontou em seu voto que:

> A Constituição Federal de 1988, ao incluir entre seus princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), como fundamento destinado a interpretar todo o sistema constitucional, adotou visão explicitamente antropocêntrica, que reflete em toda a legislação infraconstitucional – o que abarca também a legislação ambiental.

Ao apreciar, no mesmo ano, a proibição das vaquejadas, o Ministro Luís Roberto Barroso, na ADIn nº 4983/CE, apontou que:

> Embora a norma constitucional presente no art. 225, *caput*, tenha feição nitidamente antropocêntrica, a Constituição a equilibra com o biocentrismo por meio de seus parágrafos e incisos. É por essa razão que é possível afirmar que o constituinte não endossou um antropocentrismo radical, mas sim optou por uma versão moderada, em sintonia com a intensidade valorativa conferida ao meio ambiente pela maioria das sociedades contemporâneas.

A Ministra Rosa Weber asseverou, naquele mesmo julgado, que:

> A Constituição, no seu artigo 225, § 1º, VII, acompanha o nível de esclarecimento alcançado

> pela humanidade no sentido de superação da limitação antropocêntrica que coloca o homem no centro de tudo e todo o resto como instrumento a seu serviço, em prol do reconhecimento de que os animais possuem uma dignidade própria que deve ser respeitada.

Vale citar, ainda, a posição do Ministro Ricardo Lewandowski, por meio do qual:

> Eu me reporto aos argumentos muito bem lançados por Sua Excelência, até por estar fisicamente impossibilitado, por problemas de voz, de aprofundar um pouco o debate. Faço uma interpretação biocêntrica do artigo 225 da Constituição Federal, em contraposição a uma visão antropocêntrica, que consideram os animais como "coisa", desprovidos de direitos ou sentimentos.

O Ministro Edson Fachin, apesar de, no mérito, votar contrariamente aos Ministros Rosa Weber e Luís Barroso, subscreveu a superação do antropocentrismo clássico em seu voto.

Na contramão, o Ministro Dias Toffoli apontou o seguinte:

> Entretanto, não há como negar que todas as religiões, não só o cristianismo, têm atribuído ao ser humano a centralidade do mundo. As características morais têm sido designadas exclusivamente aos homens e mulheres, configurando o antropocentrismo, pensamento que prevalece até hoje em todas as nações, mas sem rejeitar o pensamento de que os animais devem ser protegidos.

A maioria, ao final, concordou que o *caput* do art. 225 da CF possui matriz antropocêntrica, contudo,

os incisos elencados no § 1º introduzem uma lógica na qual outros seres ganham relevo, introduzindo, pois, uma visão biocêntrica do Direito.

Quanto à existência de um "bem de uso comum do povo", de acordo com Paulo Affonso Leme Machado, "o Poder Público passa a figurar não como proprietário de bens ambientais – das águas e da fauna –, mas como um gestor ou gerente, que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão"[12].

A *responsabilidade pela defesa e preservação* do meio ambiente é compartilhada entre o Poder Público e a coletividade. Enquanto aquele deixa de ter discricionariedade entre proteger ou não o meio ambiente, estando, a partir de 1988, vinculado a tal obrigação, esta assume uma função ativa e passa a responder, junto ao Poder Público, pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado. Na visão de Paulo Affonso Leme Machado, a função da coletividade é facultativa[13].

Por fim, quanto à *intergeracionalidade*, merecem destaque as sábias palavras de Norma Sueli Padilha[14], para quem trata-se de um:

> (...) direito atribuído, inclusive, àqueles que nem sequer nasceram, que não possuem voz ou forma de expressão, nem processual, mas que não podem ser comprometidos no seu direito de gozar de qualidade de vida, pela forma como as atuais gerações se utilizam dos recursos naturais da terra.

1.2. Os deveres do poder público

Em vista do dever compartilhado para a defesa e preservação do meio ambiente, conforme descrito no *caput* do art. 225 da CF, o § 1º nos apresenta alguns deveres específicos do Poder Público. São eles:

> Art. 225. (...)
>
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
> I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
> II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
> III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
> IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
> V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
> VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
> VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade;

> VIII – manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do *caput* do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do *caput* do art. 155 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 123, de 2022)

Em relação ao *inciso I*, o Poder Público deve garantir proteção ao meio ambiente natural, em todas as esferas de atuação. De acordo com Édis Milaré[15], "por processos ecológicos essenciais se possam subentender aqueles que garantem o funcionamento dos ecossistemas e contribuem para a salubridade e higidez do meio ambiente".

Manejo ecológico deve ser entendido no sentido expresso do art. 2º, VIII, da Lei nº 9.985/2000. Trata-se de "todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas".

A diversidade é uma das maiores riquezas da humanidade. Com o desenvolvimento de pesquisas científicas, os Estados passaram a se preocupar com o impacto dessas descobertas sobre o meio ambiente natural, relegando ao Poder Público o dever de fiscalização, conforme o *inciso II*.

Inclusive, vale lembrar que, em 2005, foi publicada a Lei nº 11.105, que, de acordo com seu art. 1º:

> (...) estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados.

O *inciso III* aponta para a definição de espaços protegidos, também chamados de *unidades de conservação*. O tema foi regulamentado nos anos 2000, por meio da Lei nº 9.985. A partir de então têm-se dois grupos: as Unidades de Proteção Integral (UCPI) e as Unidades de Uso Sustentável (UCUS).

Os grupos se diferem em razão de seus objetivos. O primeiro decorre do conceito de preservação, já que naquelas áreas é admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, com exceção dos casos previstos em lei. O segundo decorre do conceito de conservação, pois o objetivo básico delas é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

O grupo da UCPI é composto pelas seguintes categorias: I – Estação Ecológica; II – Reserva Biológica; III – Parque Nacional; IV – Monumento Natural; V – Refúgio de Vida Silvestre. O grupo da UCUS é composto das seguintes categorias: I – Área de Proteção Ambiental; II – Área de Relevante Interesse Ecológico; III – Floresta Nacional; IV – Reserva Extrativista; V – Reserva de Fauna; VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII – Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Cada uma dessas categorias se difere em razão de sua titularidade e de seus objetivos específicos.

Vale destacar que a criação e a ampliação das unidades podem ser feitas por qualquer ato do Poder Público, ao passo que, conforme diretriz constitucional, a extinção ou a redução dependem de lei (princípio da reserva de lei).

Ao se referir ao termo "lei", o constituinte aponta seu conceito *stricto sensu*. Apenas as Leis Ordinárias decorrentes do Poder Legislativo é que podem veicular diminuição ou extinção. De acordo com o STF, nem mesmo *medidas provisórias* podem ser editadas com esse objeto, ante a ausência de relevância e urgência da matéria, nos termos do que restou decidido nos autos da ADIn nº 4.717/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 5-4-2018, Informativo de Jurisprudência 896.

O *inciso IV* aponta para a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA ou EPIA/RIMA), previamente ao projeto, instalação e operação de atividades de significativo impacto ambiental. Tal obrigatoriedade decorre da aplicação, no caso concreto, do princípio da prevenção ambiental, conforme trataremos no item IV do Capítulo 4 deste *Manual*. Vale destacar, desde já, que o referido estudo deve ser apresentado, apenas e tão somente, para atividades de grande impacto. Para outras, a legislação infraconstitucional disciplina estudos simplificados.

Quando estamos diante de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, compete ao Poder Público controlar desde a produção até a comercialização, para que toda a coletividade tenha a

devida informação sobre o que está sendo entregue para o consumo, nos termos do *inciso V*.

Um bom exemplo para que o leitor possa compreender, na prática, como esse controle é realizado é a foto a seguir, que traz o sinal que deve ser incluído nas embalagens quando os alimentos são produzidos a partir de sementes transgênicas (art. 40 da Lei nº 11.105/2015)[16]:

Crédito da imagem: Sergio A. Pereira.

O Projeto de Lei nº 4.148/2008, em trâmite perante o Senado Federal, busca alterar o art. 40 da Lei nº 11.105/2015 para que a obrigação passe a ser apenas para os "alimentos destinados ao consumo humano, oferecidos em embalagem de consumo final, que contenham organismos geneticamente modificados, com presença superior a 1% de sua composição final, detectada em análise especifica". A nosso ver, referido dispositivo traz exceção à regra prevista no art. 225, § 1º, III, mostrando-se, portanto, inconstitucional.

Vale lembrar que "produzir, armazenar, transportar, comercializar, importar ou exportar OGM

ou seus derivados, sem autorização ou em desacordo com as normas estabelecidas pela CTNBio e pelos órgãos e entidades de registro e fiscalização" é crime, cuja pena é de reclusão, de 1 a 2 anos, e multa (art. 29 da Lei nº 11.105/2005).

O princípio da *educação ambiental*, dada a sua importância, foi elencado expressamente no *inciso VI* do texto constitucional, sendo, no presente, um dever do Poder Público. Atualmente, encontra-se em vigor a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999), que tem como um de seus objetivos "o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade" (art. 5º, VII).

Com relação ao dever indicado no *inciso VII*, pedimos licença para o nosso leitor para trabalhar o seu alcance em conjunto com o § 7º desse mesmo art. 225.

Por fim, vale ressaltar que o dever indicado no inciso VIII foi incluído por meio da Emenda Constitucional nº 123/2022, para estruturar uma regra de tributação ambiental tendente a conferir maior competitividade aos biocombustíveis. Há, ainda, necessidade de publicação de uma lei complementar, porém, desde já, possível antecipar que essa regra impactará positivamente na incidência das contribuições sociais sobre a receita bruta, faturamento e importação (PIS e Cofins), assim como o ICMS.

1.3. Os deveres de toda a coletividade

Os §§ 2º, 3º e 4º do art. 225 da Constituição Federal apontam deveres que devem ser observados não só pelas pessoas físicas e jurídicas de direito privado, mas também pelo próprio Poder Público, quando do exercício de atividades que impactam o meio ambiente.

O primeiro deles aponta para as atividades que exploram minerais, que ficam obrigadas a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

O segundo deles disciplina o denominado princípio do poluidor-pagador ou princípio da responsabilidade. De acordo com o dispositivo, a responsabilidade por danos ao meio ambiente é tríplice: civil, penal e administrativa. A temática é aprofundada no Capítulo I da Parte V deste *Manual*.

O quarto deles condiciona a instalação de uma usina que opere com reator nuclear, dado o seu impacto, à prévia publicação de uma lei ordinária federal.

1.4. Patrimônio nacional

A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são considerados, pelo § 4º do art. 225 da CF, patrimônio nacional. Nas lições de Édis Milaré[17]:

> (...) a expressão patrimônio nacional, a que se refere o dispositivo, não tem, à evidência, o sentido de propriedade federal ou do Estado, mas de riqueza que, neste país, herdamos com a

> obrigação de preservar e de transmitir às gerações futuras, sem perda, é claro, de seu adequado aproveitamento econômico.

Nesse sentido, o STF já decidiu que:

> (...) O preceito consubstanciado no art. 225, par. 4., da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias a preservação ambiental (STF – RE 134.297/SP – rel. Min. Celso de Mello – j. 13-6-1995).

Quanto ao § 5º do art. 225, prevê a Constituição Federal que "São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais".

1.5. Práticas desportivas e a proteção ambiental

Prevê o § 7º do art. 225 da CF:

> Art. 225. (...)
>
> § 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais,
>
> conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do

> patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

O dispositivo foi incluído no texto constitucional em 2017, por meio da Emenda Constitucional nº 96, apelidada, à época, de "Emenda da Vaquejada". Trata-se de uma exceção à proibição descrita no art. 225, § 1º, VII, da CF.

Para entendê-lo, necessário lembrarmos que tal dispositivo foi uma resposta (*backlash*) do Congresso Nacional ao julgamento da ADIn nº 4.983/CE ocorrido em 6 de outubro de 2016, por meio do qual o STF julgou inconstitucional a prática da *vaquejada*, entendendo que era uma prática cruel aos animais e, por isso, violava o disposto no art. 225, § 1º, VII, da CF.

No passado, a Corte já havia entendido que a *farra do boi* de Santa Catarina era uma prática cruel:

> (...) a obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância da norma do inciso VII do art. 225 da Constituição Federal, no que veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Procedimento discrepante da norma constitucional denominado "farra do boi" (STF – RE 153.531/SC – 2ª T. – rel. Min. Francisco Resek – j. 3-6-1997).

Quanto às *brigas de galo*, o STF seguiu a mesma linha, proibindo a sua prática, conforme ADIn nº 1.856/RJ, de 26 de maio de 2011. Não se olvida, no entanto, que, em relação a estas, há um agravante, pois

se trata de prática considerada criminosa, nos termos do art. 32 da Lei nº 9.605/1998.

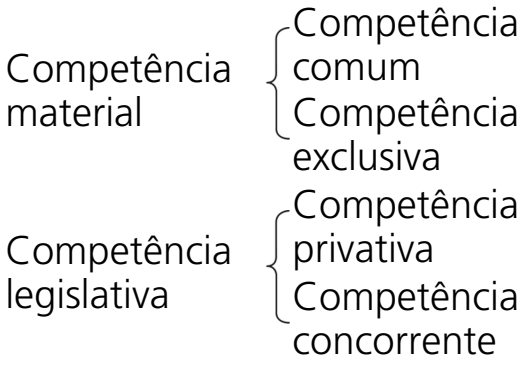
Atualmente, as práticas desportivas que utilizem animais podem ser realizadas em nosso País, desde que cumpridos os dois requisitos descritos no § 7º do art. 225: (i) que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 da CF, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro e (ii) desde que haja lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

A nosso ver, no entanto, as *brigas de galo* e a *farra do boi* não são práticas possíveis de se enquadrarem na exceção incluída no art. 225 pelo poder constituinte derivado. Tanto uma quanto outra são práticas deploráveis que, em hipótese alguma, permitiriam qualquer garantia ao bem-estar dos animais envolvidos. Além disso, são consideradas práticas criminosas, conforme dispõe o art. 32 da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998).

Conforme Notícia publicada no site do STF em 3 de julho de 2017, o Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn nº 5.728), para questionar a EC nº 96/2017. De relatoria do Ministro Dias Toffoli, os autos encontram-se, atualmente, conclusos ao Relator, após o ingresso de diversos *amicus curiae*, aguardando julgamento.

2. COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL

A competência em matéria ambiental pode ser assim sintetizada:



2.1. Competência material ou administrativa e a lei complementar nº 140/2011

Denomina-se competência material ou administrativa aquela conferida aos entes políticos para o exercício da fiscalização do meio ambiente. Conforme veremos no Item III do Capítulo 4 deste *Manual*, o poder de polícia decorrente da competência constitucional material é exercido pelos órgãos pertencentes ao Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama.

São duas as modalidades de competência material: (i) comum, que pressupõe a concessão de poderes iguais para todos, sem qualquer relação hierárquica, havendo, pois, uma relação horizontal entre os entes; e (ii) exclusiva, que aponta para situações que somente um determinado ente poderá proceder com as ações fiscalizatórias.

O art. 23 da CF disciplina as matérias que deverão ser fiscalizadas em competência *comum*. A seguir, apenas a relação dos incisos que se relacionam com o Direito Ambiental:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

> (...)
> III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
> IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
> (...)
> VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
> VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
> (...)
> XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
> (...).

Percebe-se que a Constituição elenca deveres relacionados não só com o patrimônio ambiental natural (incisos VI, VII e XI), mas também com o patrimônio ambiental cultural (incisos III e IV).

Tendo em vista que a proteção do meio ambiente está no rol de atividades em competência comum material, podemos afirmar que o licenciamento ambiental poderá ser exercido por todos os entes políticos.

O parágrafo único aponta que "Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

Referida lei complementar (a única do direito ambiental brasileiro) foi editada em 2011. Trata-se da *LC no 140/2011*, que fixa normas de cooperação para o exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio

ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Todos os entes – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – detêm competência para o exercício da fiscalização e devem agir conforme os seguintes *objetivos*:

> Art. 3º (...)
> I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
> II – garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
> III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
> IV – garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Referida lei complementar prevê instrumentos de *cooperação* entre os entes, como consórcios, convênios, comissões, fundos públicos e privados, instrumentos econômicos e delegação de competência.

Em relação à *delegação*, de acordo com o art. 5º, um ente pode transferir o seu poder a outro, mediante a assinatura de um convênio, desde que o ente que receber possua um órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e um conselho de meio ambiente.

Para que não haja conflito de interesse, a lei complementar discriminou situações que deverão ser fiscalizadas por cada um dos entes políticos. Vejamos:

Quanto à *competência* para apreciação dos pedidos de licenciamento ambiental, o art. 7º, XIV, da Lei Complementar nº 140/2011 prevê que compete ao *Ibama*, como órgão executor federal, licenciar empreendimentos e atividades:

> Art. 7º (...)
> (...)
> XIV – (...)
> a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
> b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
> c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
> d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
> e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados [atividades de impacto regional ou nacional];
> f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas (...);
> g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações (...); ou
> h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Por outro lado, compete aos órgãos seccionais do Estados promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou

capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, que não estejam na competência da União, bem como sobre atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Por fim, compete aos *Municípios, por meio dos órgãos locais*, licenciar empreendimentos ou atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou que estejam localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Merece destaque precedente do STJ que reconheceu a impossibilidade de o Poder Judiciário substituir os órgãos do Sisnama como únicos competentes para processar o licenciamento de atividades ou empreendimentos potencial ou efetivamente poluidores:

> Administrativo. Meio ambiente. Obra potencialmente agressiva. Licença do Sisnama. Lei nº 6.938/1981, art. 10. – Em havendo obra potencialmente ofensiva ao meio ambiente, reserva-se aos integrantes do Sisnama, a competência para avaliar o alegado potencial – acórdão fincado na assertiva de que a obra impugnada está livre de autorização do Sisnama, porque leva em conta os cuidados exigidos para a preservação do meio ambiente. Tal aresto efetuou juízo de valor, penetrando a competência do Sisnama e maltratando o artigo 10, da Lei nº 6.938/1981 (STJ – REsp 114.549 – j. 2-10-1997).

Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo. Por essa razão, prevê o art. 17 da LC nº 140/2011 que compete ao órgão responsável pelo licenciamento de um empreendimento ou atividade lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

Evidentemente, os demais órgãos ambientais, que não sejam aqueles relacionados com o licenciamento da atividade, podem proceder à fiscalização do empreendimento ou da atividade. Porém, nesses casos, a LC nº 140/2011 determina que o órgão competente seja *comunicado imediatamente* para tomar as providências cabíveis.

Vale lembrar, inclusive, que o STJ entende que, se o ente político deixar de fiscalizar e de preservar o meio ambiente, sua omissão poderá ser interpretada como causa indireta do dano. Vejamos:

> (...) O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva. Precedentes: AgRg no REsp 1.286.142/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, *DJe* 28-2-2013; AgRg no Ag 822.764/MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, *DJ* 2-8-2007; REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, *DJ*

> 22-8-2005. (...)" (STJ – REsp 1.666.027/SP – j. 19-10-2017).

Além disso, tendo em vista o contido nos arts. 23, VI, e 225, *caput*, da CF, todos os entes detêm competência comum material para fiscalizar as atividades e os empreendimentos e, por essa razão, pode acontecer – e isso é bem comum – de mais de um ente aplicar um auto de infração em face de um mesmo dano, ensejando, assim, um verdadeiro *bis in idem*. Nesses casos, prevalecerá o auto de infração lavrado pelo órgão que detenha a atribuição de licenciamento e o outro deverá ser cancelado, nos termos do art. 17, § 3º, da LC nº 140/2011.

A *competência exclusiva* pressupõe o poder conferido a um único órgão, sem qualquer possibilidade de transferência. O art. 21 da CF prevê as hipóteses de competência material exclusiva da União. São elas:

> Art. 21. Compete à União:
> (...)
> IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
> (...)
> XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;
> XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
> (...).

O art. 30 da CF disciplina as matérias de *competência material exclusiva dos Municípios*. São elas:

> Art. 30. (...)
> (...)

> VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e
> IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.
> (...).

2.2. Competência legislativa

O poder conferido aos entes para a criação de leis em matéria ambiental pode ser privativo ou concorrente.

No primeiro caso, temos o art. 22, que disciplina matérias que pertencem à *competência privativa da União*. São elas: "I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...) XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; (...) XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza".

A referida competência é denominada privativa, e não exclusiva, pois no parágrafo único do art. 22 há expressa previsão permitindo a transferência do Poder Legislativo da União para os Estados, desde que regulamentado por meio de lei complementar.

Quanto à *competência concorrente*, diferentemente da comum, ela pressupõe uma relação hierárquica, vertical. De acordo com o art. 24 da CF, para determinadas matérias, a União cria normas gerais, ao passo que os Estados só podem complementar o que já foi anteriormente disciplinado pelo Governo Federal. Os Municípios detêm um poder ainda menor, já que, de acordo com o art. 30, podem

suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, sobre assuntos de interesse local.

De acordo com os §§ 3º e 4º do art. 24, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados poderão exercer a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, sendo que, com a superveniência de lei federal sobre normas gerais, as estaduais ficarão com sua eficácia suspensa, no que lhe for contrário.

Os assuntos que estão reservados para a competência concorrente são os elencados nos seguintes incisos do art. 24:

> Art. 24. (...)
> I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
> (...)
> VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
> VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
> VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
> (...).

Alguns *Informativos de Jurisprudência* do STF sobre competência concorrente merecem destaque:

i) *Informativo 937*: "A legislação impugnada dispõe sobre a pesca semiprofissional ou esportiva. O colegiado esclareceu que se trata de hipótese de competência legislativa concorrente e, portanto, cabem à União as normas gerais; e ao estado-membro, as normas complementares. No entanto,

a unidade federativa desrespeitou a distribuição de competência e usurpou competência geral.

ii) *Informativo 916*: "O legislador tocantinense, ao conferir às Áreas de Proteção Ambiental (APP's) proteção deficitária em comparação ao regramento nacional (Código Florestal), extrapolou os limites da competência suplementar, decorrente da competência concorrente entre União e Estados (CF, art. 24, *caput*, VI, § 2º). O colegiado reconheceu, ainda, a inconstitucionalidade material".

iii) *Informativo 874*: "Isso significa, também, não se admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal. No caso, a Lei 9.055/1995 admite, de modo restrito, o uso do amianto, de modo que a legislação local não poderia, em tese, proibi-lo totalmente. Porém, no momento atual, a legislação nacional sobre o tema não mais se compatibiliza com a Constituição, razão pela qual os Estados-Membros passaram a ter competência legislativa plena sobre a matéria até que sobrevenha eventual nova lei federal".

3. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?

No Exame da OAB, questões relacionadas ao artigo 225 foram cobradas em duas oportunidades (Exames IV e XII) no bloco de questões de Direito Ambiental. O assunto também fez parte do bloco de questões de Direito Constitucional em nove

oportunidades (Exames IX, X, XII, XXII, XXVI, XXVII, XXVIII, XIX e XXXIII). Além disso, o assunto competência em matéria ambiental já foi cobrado em doze oportunidades, sendo o recordista entre os temas ambientais (Exames II, III (em duas questões), IX, XI (em duas questões), XV, XVII, XXIII, XXXI, XXXII (em duas questões).

Em concursos públicos, independentemente da carreira, o assunto está sempre presente nas provas. Recomenda-se que todos os aspirantes a cargos públicos (magistratura, procuradorias, promotorias, delegados, defensoria etc.), cujo edital disponha sobre direito ambiental constitucional, aprofunde a temática.

4. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

1. **(FCC – AL/AP – 2020 – Analista Legislativo – Assessor Jurídico Legislativo)** No tocante à proteção constitucional do meio ambiente, considere:

   I – Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

   II – As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

   III – São disponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por meio de ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

   IV – As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que só poderão ser instaladas por autorização excepcional dos Estados-membros em que se encontrem.

V – Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público, entre outros deveres, preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético.

Está correto o que se afirma APENAS em

a) I, II e III.

b) III, IV e V.

c) II, IV e V.

d) I, III e IV.

e) I, II e V.

GABARITO: E

Comentário: A resolução da questão passa pela interpretação literal do art. 225 da CF. As afirmações corretas têm redação semelhante ao que dispõe os §§ 2º e 3º, bem como, o § 1º, II. Por outro lado, a afirmação III indica que as referidas terras devolutas ou arrecadadas estão disponíveis quando, em verdade, o § 5º aponta para suas indisponibilidades em razão da proteção ambiental que desempenham. Por fim, quanto à afirmação IV, possível afirmar que está equivocada, pois o § 6º autoriza a instalação de usinas que operem com reatores nucleares somente após a edição de uma lei ordinária federal específica, não havendo previsão de "autorização excepcional dos Estados-membros em que se encontrem".

2. (CESPE/CEBRASPE – MPE/CE – 2020 – Promotor de Justiça de Entrância Inicial) Com relação ao tratamento constitucional dado à questão ambiental, é correto afirmar que a Constituição Federal de 1988:

a) prevê a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado como dever apenas de parte da coletividade e obrigação do Poder Público.

b) confere juridicidade ao valor ético da alteridade, objetivando uma pretensão universal de solidariedade social, ao tratar das gerações futuras e dos animais como sujeitos de direito.

c) estabelece que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é não só um direito, mas também um dever de toda a coletividade e do Poder Público.

d) reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, um direito fundamental de segunda geração, segundo a jurisprudência do STF.

e) estabelece que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado corresponde ao princípio do desenvolvimento sustentável, com suas facetas cultural, social e econômica.

GABARITO: C

Comentário: Trata-se de uma questão muito bem-elaborada e que merece a nossa reflexão. Após leitura do *caput* do art. 225 da CF, é possível concluir que a Carta, ao mesmo tempo em que confere um direito, confere um dever, sendo ambos compartilhados entre a coletividade e o Poder Público. Os animais, no entanto, não se enquadram no conceito de coletividade, não sendo, portanto, destinatários da norma, cujo espírito é antropocêntrico, conforme entendimento do STF. Há de se ressaltar, ainda, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental de terceira geração, baseado na solidariedade.

De acordo com o STF:

> (...) ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeneracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social (STF – MS nº 22.164 – Tribunal Pleno – rel. Min. Celso de Mello – j. 30-10-1995 – *DJ* 17-11-1995) (...).

3. (VUNESP – TJ/RO – 2019 – Juiz de Direito Substituto) O artigo 225 da Constituição Federal constitui inovação no direito constitucional nacional, uma vez que, utilizando-se de instrumentos existentes na Lei nº 6.938/81 (Lei da Política

Nacional do Meio Ambiente), elevou ao plano da Constituição a temática ambiental.

(Maria Luiza Machado Granziera, Direito Ambiental, 5ª edição rev. e atual., editora Foco, 2019, p. 71)

Sobre Constituição e o Meio Ambiente, é correto afirmar que

a) quanto à propriedade urbana, a Constituição Federal remete ao Plano de Desenvolvimento Urbano Setorial a indicação de regras e exigências fundamentais de ordenação da cidade.

b) a propriedade, sob o viés da função social, passa a ter sentido jurídico quando submetida a valores sociais baseados em uma ordem pública fundada em princípios que preservam o seu exercício (a propriedade) com caráter absoluto.

c) a expressão "bem de uso comum do povo", que define o meio ambiente na Constituição, refere-se muito mais a interesse, ou necessidade, do que a propriedade ou domínio.

d) sendo o meio ambiente um objeto do interesse de todos, está contido no rol dos bens sujeitos ao poder de polícia indelegável da coletividade.

e) a noção de função social empregada à propriedade, extraída da Constituição Federal, associa-se à autonomia da vontade.

GABARITO: C

Comentário: Fazendo menção à brilhante Professora Maria Luiza Machado Granziera, a quem, inclusive, essa obra é dedicada, a questão abordou o direito de propriedade e seus impactos sobre as questões urbanísticas e ambientais. Lembremo-nos que vigora, em nosso ordenamento jurídico, o princípio da fundação socioambiental da propriedade, que se aplica tanto aos imóveis urbanos quanto aos imóveis rurais. Ao elencar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no *caput* do art. 225, a CF conferiu a este, natureza de bem de uso comum do povo, superando a dicotomia clássica entre público e privado, baseada no domínio, conferindo aos bens ambientais natureza difusa, em

razão da importância destes para a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

4. **(VUNESP – TJ/MT – 2018 – Juiz Substituto)** O artigo 225 da Constituição Federal impõe ao Poder Público diversas incumbências destinadas a assegurar a efetividade do direito de todos a um meio ambiente sadio. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

a) definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas segundo regras do Conama, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

b) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

c) regulamentar os critérios de diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e limitar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético.

d) proteger a fauna e a flora, autorizadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, desde que não provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

e) vedar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

GABARITO: B

Comentário: A resposta correta tem fundamento no art. 225, § 1º, IV, da CF. A alternativa "a" está incorreta, pois a supressão ou a redução de unidades de conservação depende de lei ordinária específica, conforme prevê o art. 225, § 1º, III, da CF. Quanto à alternativa "c", sua redação viola o disposto no art. 225, § 1º, II, da CF, dado que não há qualquer menção à limitação das entidades de pesquisa genética em nosso país.

Quanto à alternativa "d", o inc. VII do § 1º do art. 225 da CF prevê proibição das práticas que coloquem em risco a função ecológica. Por fim, quanto à alternativa "e", vale lembrar que a CF, em seu art. 225, § 1º, V, não proíbe a comercialização, a produção e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente, mas determina apenas que elas sejam controladas pelo Poder Público.

5. (FEPESE – PGE/SC – 2018 – Procurador do Estado) De acordo com a Constituição Federal, as práticas desportivas que utilizem animais:

a) são totalmente vedadas, pois submetem os animais a crueldade.

b) são vedadas, pois entre proteger o patrimônio cultural brasileiro e o bem-estar dos animais envolvidos, a Constituição Federal, em favor do meio ambiente, vedou totalmente as práticas desportivas com animais.

c) não se consideram cruéis, desde que sejam manifestações culturais, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

d) não se consideram cruéis, desde que sejam manifestações desportivas, devendo ser regulamentadas por lei complementar que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

e) não se consideram cruéis, desde que sejam manifestações desportivas, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei ordinária que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

GABARITO: C

Comentário: A alternativa aponta redação semelhante à contida no art. 225, § 7º, da CF, por meio do qual "não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais,

desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos".

---

1 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. 2015, p. 51.

2 MACHADO, Paulo Affonso Leme. 2012, p. 151.

3 CAPPELLETTI, Mauro. *Giustizia e società*. Milano: Di Cominita, 1977, p. 133.

4 PADILHA, Norma Sueli. 2010, p. 180.

5 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. 2015, p. 54.

6 MILARÉ, Édis. 2018, p. 114.

7 TAYLOR, Paul W. 1987, p. 128.

8 SILVA, Diego Coimbra Barcelos da; RECH, Adir Ubaldo. A superação do antropocentrismo: uma necessária reconfiguração da interface homem-natureza. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, vol. 41, n. 02, maio-ago. 2017, p. 23. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5216/rfd.v41i2.42609.

9 NALINI, José Renato. 2001, p. 3.

10 SILVA, Diego Coimbra Barcelos da; RECH, Adir Ubaldo. A superação do antropocentrismo: uma necessária reconfiguração da interface homem-natureza. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, vol. 41, n. 02, maio-ago. 2017, p. 21. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5216/rfd.v41i2.42609.

11 MILARÉ, Édis. 2018, p. 124.

12 MACHADO, Paulo Affonso Leme. 2012, p. 155.

13 MACHADO, Paulo Affonso Leme. p. 157.

14 PADILHA, Norma Sueli. 2010, p. 186.

15 MILARÉ, Édis. 2018, p. 182.

16 Disponível em: https://ecotelhado.com/organicos-vs-trangenicos-voce-sabe-o-que-consome/. Acesso em: 13 dez. 2019.

17 MILARÉ, Édis. 2018, p. 203.

Capítulo 4. POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (PNMA)

1. BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO

Conforme vimos no Capítulo 1 deste *Manual*, por meio da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), o Brasil incorporou os princípios da Declaração de Estocolmo de 1972 e cumpriu com seu compromisso de estabelecer normas e padrões sobre o meio ambiente. Trata-se de um marco histórico que ilustra o início do Direito Ambiental brasileiro como ciência autônoma.

Segundo o item 07 do preâmbulo da Declaração de Estocolmo, "as administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições, são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente".

De acordo com o destacado por Maria Luiza Granziera[1], "essa norma mudou definitivamente a forma de tratar as atividades humanas, estabelecendo-se um vínculo de natureza legal entre o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente".

Originada do Projeto de Lei Nacional nº 13/1981, a PNMA foi publicada em 31 de agosto de 1981 com um total de 21 artigos, e por decisão do então Presidente da República, João Figueiredo, os arts. 8º, IV, e 19 foram

vetados. Para elucidação, vejamos o texto dos referidos dispositivos:

> Art. 8º (...)
> (...)
> IV – quando constatarem danos a terceiros, a homologação só poderá ser feita mediante prova de indenização aos lesados.
> (...)
> Art. 19. Toda pessoa física ou jurídica, domiciliada no País, tem direito público subjetivo à tutela ambiental, podendo postular, judicialmente, a adoção de medidas preventivas e atenuadoras da degradação ambiental, até a cessação da atividade agressora do meio ambiente.

De acordo com a mensagem de veto (Mensagem 84, de 1981), em relação ao primeiro, a possibilidade de ressarcimento de danos a terceiros já tinha previsão no então Código Civil. Dessa forma, a criação de uma regra específica, que subordinasse os acordos indicados no inciso IV do art. 8º à prova de indenização a eventuais lesados pela degradação ambiental, dificultaria o interesse na conversão da pena pecuniária em medidas de proteção ambiental. "Seria, também, subordinar o interesse público ao interesse particular" (Mensagem 84, de 1981).

Apontou, ainda, que a própria lei já estipulava, em seu art. 14, § 1º, o direito à indenização, sendo, portanto, dispensável tratar do assunto em duplicidade.

Quanto ao art. 19, o veto decorreu da impossibilidade de se conferir a "toda pessoa física ou jurídica" o direito à tutela jurídica ambiental. No entender do então Presidente, as medidas preventivas aos danos deveriam ser tomadas pelos órgãos públicos – por meio do licenciamento ambiental – ou pelo Ministério Público da União e dos Estados que, de

acordo com o art. 14, § 1º, têm legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente e a terceiros.

O anteprojeto de lei foi apresentado pelo então Presidente da República João Figueiredo ao Congresso Nacional, em 8 de junho de 1981, por meio da Mensagem Presidencial nº 62 de 1981-CN. Em suas exposições de motivos, o então Ministro de Estado do Interior, David Andreazza, apresenta o projeto nos seguintes termos:

> Tenho a honra de submeter a elevada consideração de Vossa Excelência o anexo Anteprojeto de Lei, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente, cria o Conselho Nacional do Meio Ambiente e institui o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.[2]

Lembremo-nos de que, naquele momento, ainda não vigorava em nosso País o disposto no atual art. 225 da CF/1988, que em sua parte final, aponta que o dever de preservação do meio ambiente também é da coletividade, e não só do Poder Público.

Ao longo dos seus quase 40 anos, a lei sofreu inúmeras alterações advindas dos seguintes diplomas normativos: Lei nº 7.804/1989, Lei nº 8.005/1990, Lei nº 8.028/1990[3], Lei nº 9.960/2000, Lei nº 9.985/2000, Lei nº 10.165/2000, Lei nº 11.284/2006, Lei nº 11.941/2009, Lei Complementar nº 140/2011, Lei nº 12.651/2012 e Lei nº 12.856/2013. Atualmente, a

norma possui 36 artigos[4], quinze a mais que o texto original.

Conforme seu *art. 1o*, a Lei – que traz parâmetros ao exercício da competência comum material dos entes, com relação à proteção do meio ambiente, ao contribuinte da poluição e à preservação das florestas, fauna e flora – estabelece as finalidades e os mecanismos de formulação e de aplicação da PNMA, constitui um Sistema Nacional do Meio Ambiente e institui um Cadastro de Defesa Ambiental.

O interessante é que, desde o início de sua redação, a PNMA se mostra moderna até para os padrões atuais da evolução normativa. O seu objetivo consagra critérios como o equilíbrio da qualidade ambiental com o desenvolvimento socioeconômico e a relação da proteção ambiental com a segurança nacional e a dignidade da pessoa humana. Vejamos:

> Art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: (...)

Em que pese o conceito de sustentabilidade não existir naquele momento histórico, a norma já induz ao raciocínio do equilíbrio e não à lógica da proibição. Naquele período, tal característica era muito comum no discurso dos países em desenvolvimento, conforme vimos no Capítulo 1 deste *Manual*.

Lembremo-nos ainda de que, na Conferência de Estocolmo de 1972, o governo brasileiro defendeu a

tese de que existiam dois tipos de poluição: a do desenvolvimento e a da pobreza e, nesse sentido, ajudou a incluir no texto final da Declaração, os princípios que afirmam que o desenvolvimento econômico e social processado racionalmente era o melhor instrumento para que países em desenvolvimento pudessem proteger o meio ambiente.

Merece destaque histórico, também, a atuação do engenheiro – e então Secretário Geral do Ministério do Interior – Henrique Brandão Cavalcanti, que secretariou a delegação brasileira na Conferência de Estocolmo. Já no Brasil, foi o responsável pela elaboração do Decreto que instituiria a 1ª entidade nacional para a execução da política ambiental (Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973), à época vinculada ao Ministério do Interior (MINTER) e responsável pela execução de ações de proteção ambiental.

Foi Henrique Brandão Cavalcanti que convidou o professor da USP, Paulo Nogueira Neto – conhecido por sua atuação em questões ambientais no Estado de São Paulo – para se tornar secretário especial do Meio Ambiente. Em suas memórias, o professor relata que, ao aceitar o convite, buscaria compatibilizar conservacionismo e desenvolvimento e que contava com a "boa vontade de Henrique", pois era "preciso preparar o terreno para o dia em que a conservação da natureza não seja relegada ao último plano, na organização administrativa do país"[5].

2. PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA PNMA

Além do objetivo geral expresso no art. 2º mencionado acima, há também os objetivos específicos,

que foram elencados nos *incisos I a VII do art. 4o*. São eles:

> Art. 4º (...)
> I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
> II – à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
> III – ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
> IV – ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
> V – à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
> VI – à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
> VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Para alcançar tais objetivos, a PNMA estipulou os seguintes princípios, que servem de guia para nortear as ações dos entes políticos (art. 2º). São eles:

I – Ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um

patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.

Em que pese o *caput* do art. 225 da CF/1988 estipular o dever de proteção ambiental compartilhado com a coletividade, tanto o objetivo da PNMA descrito no *caput* do art. 2º quanto a referência, no art. 1º, ao exercício da competência comum material denotam que a norma traz diretrizes específicas para que os entes políticos possam exercer o poder de fiscalização.

Nesse diapasão, o princípio aponta a ação governamental como aquela passível de manter o equilíbrio ecológico. É certo que, atualmente, entendemos que a atuação do Poder Público, por si só, não garante o equilíbrio ecológico, sendo necessária a participação, em cooperação, de outros sujeitos, como pessoas físicas, empresas e organizações do terceiro setor.

Esse princípio deve ser interpretado, portanto, dentro da lógica atual, que pressupõe o dever compartilhado, mas que aponta ao Poder Público, como detentor de poder soberano[6], o dever de "preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas", conforme estipula o art. 225, § 1º, I, da CF/1988.

Quanto ao termo "patrimônio público", não devemos nos apegar à dicotomia *público e privado* existente para caracterizar bens pertencentes a um ou a outro domínio. Conforme destaca Frederico Amado[7], devemos interpretar como "sendo a expressão utilizada não no sentido do bem de pessoa jurídica pública, e sim expressando o interesse de toda a coletividade na preservação ambiental".

II – Racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

Os recursos naturais, em regra, em vista de sua natureza difusa, não são passíveis de apropriação pelo particular. O acesso e a utilização dos recursos, no Brasil, são regulamentados por lei e autorizados desde que cumpridas todas as condicionantes e resguardada a manutenção da qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações.

III – Planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

Conforme veremos, em seguida, a PNMA estruturou órgãos ambientais capazes de planejar, mediante a criação de padrões e normas, e, ao mesmo tempo, fiscalizar o cumprimento dessas regras. Tais órgãos são dotados de poderes de polícia e podem, efetivamente, garantir a racionalização do uso dos recursos naturais. De acordo com o STJ:

> (...) Sem fiscalização independente, íntegra, universal, metódica, preventiva, eficaz e respeitada pelos infratores em potencial, o Direito Ambiental e as normas que o compõem nunca passarão de figuras retóricas que, em vez de realmente defenderem os bens ambientais constitucionalmente reconhecidos e garantidos, se prestam quando muito a enganar os beneficiários da legislação com promessas ilusórias e correlatas expectativas de amparo autêntico. Em tal conjuntura de omissão, inércia e descuido com a fiscalização, transmuda-se proteção em encenação estatal, típica do Estado Teatral, e, no seu rastro, revela-se um "Direito Ambiental de mentirinha". Por isso, a Lei 6.938/1981 incluiu a "fiscalização do uso dos recursos ambientais" no receituário

> fundamental e estruturante que delimita e viabiliza a Política Nacional do Meio Ambiente (art. 2º, III). Logo, querer limitar, corroer ou fragilizar a função pública fiscalizatória dos órgãos ambientais equivale a arrancar os olhos e as mãos do guardião dos direitos de todos e das gerações futuras (...) (STJ – REsp 1.728.334/RJ – j. 5-6-2018).

IV – Proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

Este princípio deve ser interpretado em conjunto com o primeiro, destacando-se que o Poder Público deve garantir a proteção de áreas cujas características naturais demandam especial atenção.

É o caso não só de ecossistemas, mas também de biomas e outras áreas que sejam ecologicamente classificadas. Neste ponto, merece destaque a publicação da Lei nº 9.985/2000, que disciplinou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e da Lei nº 12.651/2012, que disciplinou as áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente.

V – Controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

Ao apreciar este objetivo, ganham relevo, no ordenamento jurídico atual, os princípios do desenvolvimento sustentável, da precaução e da prevenção. Por meio deles, a legislação brasileira disciplinou instrumentos que garantem o desenvolvimento econômico e social de forma equilibrada à proteção ambiental.

Nesse sentido, podemos destacar, como medidas de controle, o procedimento administrativo de licenciamento ambiental e as avaliações de impacto ao

meio ambiente, em especial o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA/RIMA).

Em concurso realizado em 2015 para o cargo de Procurador Municipal, a banca CS-UFG considerou como correta a seguinte alternativa: "o zoneamento ambiental, na distribuição das atividades econômicas em determinado território, poderá impor vedações, restrições e alternativas de exploração a certos empreendimentos e atividades incompatíveis com suas diretrizes".

Em relação ao zoneamento, as medidas garantem não apenas melhor controle sobre o desenvolvimento de atividades econômicas, mas também racionalidade no desenvolvimento de cidades e bem-estar social. Conforme veremos a seguir, têm-se o zoneamento ambiental e o zoneamento urbanístico, sendo este último um instrumento da Política de Desenvolvimento Urbano.

VI – Incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

A ciência é um importante aliado ao desenvolvimento da ciência do Direito Ambiental. Por meio das pesquisas científicas, foi possível identificar riscos, estipular padrões de qualidade e criar normas que garantam o desenvolvimento de atividades com menor impacto.

A PNMA, por meio desse instrumento, garante incentivos aos estudos e ao aprimoramento. Como bem destacado por Édis Milaré[8], "a Lei nº 6.938/1981 deu grande impulso à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias apropriadas à gestão ambiental".

VII – Acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

No cenário atual de gestão empresarial, termos como "auditoria" e "*compliance*" se mostram cada vez mais importantes. Na seara ambiental, o monitoramento constante permite o cumprimento de objetivos, a comprovação da regularidade ambiental e afasta o risco da responsabilidade por danos ambientais.

VIII – Recuperação de áreas degradadas;

Parece-nos que a indicação do termo "recuperação" em oitavo lugar é proposital. É possível vislumbrarmos que, até o princípio VII, o legislador conferiu primazia às ações preventivas, afastando, com elas, o risco de danos ao meio ambiente. Contudo, em um cenário de desenvolvimento constante e também de desrespeito às normas ambientais, é evidente que danos serão vislumbrados e, por isso, a recuperação passa a ser apresentada como um princípio setorial da política do meio ambiente.

IX – Proteção de áreas ameaçadas de degradação;

Para não parecer repetitivo, ressalta-se que, em relação a este princípio, cabem as mesmas considerações apresentadas para os princípios II, IV, V e VIII.

X – Educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente;

A educação ambiental é um dos princípios da Declaração de Estocolmo (Princípio 19) e, por meio da

PNMA, foi positivada em nosso ordenamento. Desde 1999, a educação ambiental foi transformada em uma política específica, com base na Lei nº 9.795. A própria Constituição Federal, em seu art. 225, § 1º, VI, aponta que é dever do Poder Público garantir educação ambiental em todos os níveis de ensino.

Em concurso realizado em 2019 para o cargo de Analista de Gestão de Resíduos Sólidos do Distrito Federal, a CESPE apontou como correta a seguinte alternativa: "A Política Nacional de Educação Ambiental deve ser executada pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), sendo necessária sua articulação com entidades não governamentais, entidades de classe e meios de comunicação".

Por fim, cumpre-nos reiterar que todas as diretrizes supramencionadas são destinadas a orientar a ação do Poder Público Federal, Estadual, Distrital e Municipal quanto à preservação da qualidade ambiental e à manutenção do equilíbrio ecológico e aplicam-se, igualmente, no controle e na fiscalização das atividades empresariais públicas e privadas, conforme prevê o parágrafo único do *art. 5o* da PNMA.

3. CONCEITOS NORMATIVOS

A PNMA apresenta alguns importantes conceitos para o intérprete do direito ambiental brasileiro. Os conceitos estão descritos nos incisos do art. 3º:

> Art. 3º (...)
> I – *meio ambiente*: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

> II – *degradação da qualidade ambiental*: a alteração adversa das características do meio ambiente;
> III – *poluição*: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
> a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
> b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
> c) afetem desfavoravelmente a biota;
> d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
> e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
> IV – *poluidor*: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;
> V – *recursos ambientais*: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Algumas considerações se fazem necessárias quanto aos referidos conceitos. Primeiramente, em relação ao conceito de meio ambiente, que, de acordo com o STF, "traduz conceito amplo e abrangente que compreende as noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral" (STF – ADIn nº 4.983/CE).

ATENÇÃO: Em concurso realizado em 2019 pela CESPE para o cargo de Juiz Substituto do Tribunal de Justiça da Bahia, a banca questionou o conceito de meio ambiente de acordo com o STF e a alternativa correta apontou as seguintes noções: "cultural, artificial, natural e do trabalho".

Referido conceito foi apresentado, originalmente, pela doutrina de Celso Antonio Pacheco Fiorillo[9]. No seu entender, ao indicar a expressão "sadia qualidade de vida", o *caput* do art. 225 da CF/1988, "optou por estabelecer dois objetivos de tutela ambiental: um imediato, que é a qualidade do meio ambiente, e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população".

Para o autor, o conceito de meio ambiente é "indeterminado", cabendo ao intérprete da norma o seu preenchimento[10].

Merece destaque, ainda, o conceito de *poluidor*. De acordo com o Superior Tribunal de Justiça, "equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa de fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem" (STJ – REsp 650.728/SC).

4. SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (SISNAMA)

Em cumprimento ao disposto no art. 23, VI, da CF/1988, que determina que a competência para a proteção do meio ambiente é comum entre todos os entes políticos, o art. 6º da PNMA institui órgãos que, juntos, formam o chamado Sistema Nacional do Meio Ambiente. São eles:

> Art. 6º (...)
> I – órgão superior: o *Conselho de Governo*, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

> II – órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;
> III – órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (atualmente, o *Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima*), com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;
> IV – órgãos executores: o *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA* e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – *Instituto Chico Mendes*, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;
> V – Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;
> VI – Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições. (grifos nossos)

Em concurso realizado em 2018 para Juiz Substituto do TJCE, a CESPE apontou como correta a seguinte afirmação: "O IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade são órgãos que têm por finalidade executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente".

4.1. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)

O regimento interno atual do Conama é regulamentado pela Portaria GM/MMA nº 710/2023. De acordo com o seu art. 2º, o órgão tem a seguinte estrutura: o Plenário, o Comitê de Integração de Políticas Ambientais – Cipam, as câmaras técnicas – CTs, os grupos de trabalho – GTs e os grupos de assessores – GAs.

O *plenário* é composto pela Ministra de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima, que o presidirá; pelo Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, que será o seu Secretário-Executivo; por um representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama; por um representante do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Medes; por um representante do Serviço Florestal Brasileiro do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; por um representante da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA; por um representante: a) de cada um dos Ministérios; b) de cada um dos seguintes órgãos da Presidência da República: 1. Casa Civil; 2. Secretaria-Geral; e 3. Secretaria de Relações Institucionais; c) de cada um dos Comandos do Ministério da Defesa: 1. da Marinha; 2. do Exército; e 3. da Aeronáutica; por um representante de cada um dos Governos estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos Governadores; por oito representantes dos Governos municipais que possuam órgão ambiental estruturado e conselho de meio ambiente com caráter deliberativo, dos quais: a) um

representante de cada região geográfica do País; b) um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA; e c) dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional; por vinte e dois representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, dos quais: a) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das regiões geográficas do País; b) três representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional; c) três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente do Conama; d) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental ABES; e) um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores – CUT, Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores – UGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio – CNTC, escolhido em procedimento sob a coordenação conjunta da CNTI e da CNTC; f) um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares – CONTAG; g) um representante de populações tradicionais, escolhido em processo estabelecido por meio de ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima; h) um representante da comunidade indígena, escolhido em procedimento sob a coordenação da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB; e i) um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade

Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC; por oito representantes de entidades empresariais, dos quais: a) dois da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA; b) dois da Confederação Nacional da Indústria – CNI; c) um da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC; d) um da Confederação Nacional do Transporte – CNT; e e) dois do setor florestal, indicados nos termos de regulamento do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; e por um membro honorário indicado pelo Plenário.

Integram também o Plenário do Conama, na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto: I – um representante do Ministério Público Federal; II – um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG; III – um representante da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados; e IV – um representante da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal.

O Plenário se reúne sempre em sessão pública, em caráter ordinário, a cada três meses, no Distrito Federal e, excepcionalmente, quando convocado pelo seu Presidente, por iniciativa própria ou a requerimento de pelo menos dois terços de seus membros. A votação é feita por maioria simples dos membros com direito a voto, cabendo ao Presidente da sessão o voto de qualidade.

Vale ressaltar que a participação dos membros do Conama é considerada serviço público de natureza relevante, não remunerada, cabendo aos órgãos e às entidades que integram o Plenário o custeio das despesas de deslocamento e estada de seus conselheiros.

O Comitê de Integração de Políticas Ambientais do Conama – Cipam é o órgão de integração técnica e política do Conama, sendo constituído pelo seu Presidente (o Secretário-Executivo do MMA) e por dois conselheiros de cada um dos segmentos que integram o Plenário do Conama, quais sejam, governo federal, governos estaduais, municipais, entidades empresariais e sociedade civil, indicados por seus pares. De acordo com o art. 28 da Portaria GM/MMA º 710/2023:

> Art. 28. Compete ao CIPAM sem prejuízo das atribuições dos conselheiros e das competências do Plenário:
> I – elaborar e submeter ao Plenário, até a última reunião ordinária anual, a agenda do Conama para o ano seguinte, consultados seus conselheiros;
> II – elaborar e submeter ao Plenário, até a última reunião ordinária anual, a Agenda Nacional do Meio Ambiente para o ano seguinte, consultados seus conselheiros e outros órgãos do Sisnama;
> III – deliberar sobre a admissibilidade e pertinência das propostas de resolução, nos termos do art. 12 deste Regimento;
> IV – avaliar a implementação e execução da política ambiental do País;
> V – promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente; e
> VI – deliberar, quando provocado, sobre a realização de reuniões conjuntas entre Câmaras Técnicas e outros colegiados.

As *Câmaras Técnicas – CTs* do Conama examinam, deliberam e relatam ao Plenário as matérias relacionadas à sua área de atuação. São cinco as CTs: a Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas, Educação Ambiental e Bem-Estar Animal; a Câmara Técnica de Controle Ambiental e Gestão Territorial; a Câmara Técnica de Qualidade Ambiental;

a Câmara Técnica de Justiça Climática; e a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos. Às Câmaras Técnicas compete:

> Art. 30. Às Câmaras Técnicas compete:
> I – propor à Secretaria-Executiva itens para a pauta de suas reuniões;
> II – desenvolver, discutir, deliberar em primeira instância e encaminhar ao Plenário proposta de normas, padrões, critérios e outras matérias de sua atribuição;
> III – desenvolver, discutir, aprovar e encaminhar ao CIPAM propostas, no âmbito de sua competência, a serem incorporadas à Agenda Nacional do Meio Ambiente;
> IV – manifestar-se sobre consulta que lhe for encaminhada por meio da Secretaria-Executiva;
> V – solicitar à Secretaria-Executiva a participação de especialistas para subsidiar entendimento técnico específico sobre matérias de sua competência;
> VI – instituir grupos de trabalho sempre que considerar necessário, conforme determina este Regimento, e indicar os respectivos coordenadores, vice-coordenadores, relatores e o mínimo de membros, nos termos do art. 48;
> VII – propor a realização de consulta pública, nos termos do art. 43 deste Regimento;
> VIII – solicitar à Secretaria-Executiva, com a devida justificativa, a realização de reunião conjunta com qualquer outra Câmara Técnica ou colegiado, antes de deliberar sobre as resoluções em pauta; e
> IX – requerer à Secretaria-Executiva, com a devida justificativa, matéria de seu interesse e pertinência que esteja tramitando em outra Câmara Técnica, para sua análise e deliberação em conjunto.

As CTs são compostas, anualmente, por dez membros, sendo dois representantes de cada segmento que compõe o Plenário, devendo ser observada a participação das diferentes categorias de interesse multissetorial representadas no Plenário. Cada membro

possui mandato de dois anos, podendo ser renovado. As deliberações das Câmaras Técnicas serão tomadas por maioria simples dos membros, cabendo ao seu presidente, além do voto pessoal, o de qualidade.

Já os *Grupos de Trabalho – GTs* têm a função de analisar, estudar e apresentar propostas sobre as matérias de competência da Câmara Técnica que os instituiu, assessorando-a e auxiliando-a de forma não deliberativa.

Por fim, os *Grupos Assessores – GAs* são instituídos pelo Plenário para preparar, no âmbito de sua competência, definida pelo Plenário no ato de sua instituição, pareceres, relatórios e estudos. Os GAs possuem caráter temporário, extinguindo-se tão logo sejam concluídos os trabalhos.

Até o ano de 2015, funcionou nos quadros do Conama a chamada *Câmara Especial Recursal – CER*, cuja função era examinar e julgar, como última instância administrativa, os recursos interpostos em face de autos de infração lavrados pelo Ibama. Tal competência encontrava previsão no art. 8º, III, da PNMA, que foi revogado pela Lei nº 11.941/2009.

Verifica-se, portanto, que, no âmbito federal, o julgamento de autos de infração ocorre apenas em duas instâncias: (i) em primeira, pela autoridade designada pelo Presidente do Ibama julgar auto de infração ambiental e (ii) em segunda, pela autoridade de designada pelo Presidente do Ibama, conforme Instrução Normativa IBAMA nº 19/2023.

De acordo com o *art. 8o* da PNMA, o Conama tem competência para:

> Art. 8º (...)

> I – estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;
> II – determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;
> (...)
> V – determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
> VI – estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;
> VII – estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Entre suas atribuições, a publicação de resoluções se mostra de grande relevância para o ordenamento jurídico ambiental. Elas permitem a inclusão de critérios técnicos na ordem jurídica, apontando padrões, critérios e normas para a melhoria da qualidade ambiental.

Para o STJ, as Resoluções são *normas gerais* que devem ser respeitadas pelas normas estaduais e

municipais, nos termos do art. 24, VI, §§ 1º e 4º, da CF/1988 (REsp 194.617/PR).

O art. 6º, § 1º, da PNMA aponta que o caráter de norma geral das Resoluções Conama vincula os Estados e os Municípios no que tange à criação de normas supletivas e complementares que definam padrões relacionados com o meio ambiente.

ATENÇÃO: O reconhecimento das resoluções como normas gerais pelo STJ não lhes confere caráter legal capaz de autorizar a interposição de recurso especial, com fundamento no art. 105, III, *a*, da CF/1988. Vejamos:

> (...) Ademais, apesar de terem sido invocados dispositivos legais, o ponto central da controvérsia levantado pelo insurgente fundamenta-se em portarias e normas regulamentadoras. No entanto, esclareço que o apelo nobre não constitui via adequada para análise de ofensa a resoluções, portarias ou instruções normativas, por não estarem tais atos normativos compreendidos na expressão "lei federal", constante da alínea "a" do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal (STJ – REsp 1.613.147).

O Conama, atualmente, exerce a função que a Lei nº 6.938/1981 havia reservado ao denominado *Conselho de Governo*. Conforme destaca Édis Milaré[11], "embora previsto como órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, até o momento não teve qualquer atuação concreta na formulação de diretrizes da ação governamental relacionada ao meio ambiente".

4.2. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

Criado, inicialmente, pelo Decreto nº 73.030/1973 como órgão pertencente ao Ministério do Interior, era chamado de Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema).

Em 15 de março de 1985, por meio do então vigente Decreto nº 91.145, a Sema foi transformada em Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, como resposta aos problemas que o Brasil enfrentava na área do saneamento básico, em razão do crescimento da população economicamente ativa e do crescimento desordenado das cidades.

No início dos anos 1990, o então Presidente Fernado Collor de Mello transformou, novamente, o MMA em uma Secretaria, desta vez diretamente vinculada à Presidência da República.

Apenas em 1992, por meio da Lei nº 8.490, é que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) foi concebido como conhecemos hoje. É certo que ao longo dos anos sua denominação sofreu alterações: em 1993, foi chamado de Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal; em 1995, foi chamado de Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; e, em 1999, voltou ao nome original. Atualmente, denomina-se Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, nos termos da Lei nº 14.600/2023.

Atuando como órgão central do Sisnama, o MMA, que teve sua estrutura regimental aprovada em 11 de agosto de 2020, por meio do Decreto nº 10.455, tem a

função de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.

4.3. Órgãos executores, seccionais e locais (Ibama, ICMBio etc.)

A nosso ver, didaticamente, o Sisnama pode ser pensado como um corpo humano: um cérebro que delibera normas e padrões ambientais (Conama), um coração que coordena e centraliza todo o sistema (MMA) e braços e pernas que fiscalizam o cumprimento das normas ambientais em todo o território nacional (os órgãos executores, seccionais e locais).

Compete a estes últimos, o exercício da competência comum administrativa conferida aos entes políticos, por meio do art. 23, VI, da CF/1988. Dessa forma, são eles que atuam, preventiva e repressivamente, junto aos poluidores e aos potenciais poluidores, por meio do licenciamento, zoneamento, aplicação de sanções administrativas e outros instrumentos de controle ambiental.

Criado em 22 de fevereiro de 1989, por meio da Lei nº 7.735, o *Ibama* é uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira e vinculação ao Ministério do Meio Ambiente. De acordo com a referida norma, tem como principais atribuições o exercício de poder de polícia ambiental, a execução das políticas nacionais de meio ambiente (relativas ao licenciamento, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à

fiscalização e controle ambientais) e a execução de ações supletivas.

No plano federal, tem-se, ainda, o *Instituto Chico Mendes (ICMBio)*. Criado em 28 de agosto de 2007, por meio da Lei nº 11.516, a autarquia federal – que, assim como o Ibama, é dotada de personalidade jurídica de direito público, possui autonomia administrativa e financeira e é vinculada ao MMA – tem a função de:

> Art. 1º (...)
> I – executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;
> II – executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;
> III – fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;
> IV – exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e
> V – promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

De proposição da então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, a Lei nº 11.516/2007 resultou-se da conversão da Medida Provisória nº 366/2007. Em suas exposições de motivos, a proponente afirmou que:

> A criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que propomos a Vossa Excelência, tem como objetivo básico

> promover maior eficiência e eficácia na execução de ações da política nacional de unidades de conservação da natureza e proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União. Bem como, na execução das políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis, apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União. Ademais, caberá ao Instituto Chico Mendes fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade, de acordo com as diretrizes proferidas pelo Ministério do Meio Ambiente.[12]

A escolha do nome conferido ao órgão é uma justa homenagem à Francisco Alves Mendes Filho, mais conhecido como Chico Mendes, seringueiro, sindicalista e ativista político brasileiro. Nas palavras de Carlos Walter Porto-Gonçalves, Chico Mendes "foi capaz de inspirar todo um conjunto de ideias e práticas hoje em curso no mundo que vê a natureza, com sua produtividade e capacidade de auto-organização (neguentropia), e a criatividade humana na sua diversidade cultural como bases de uma racionalidade ambiental ou, como ele gostava de chamar, de uma sociedade que combinasse socialismo com ecologia"[13].

Percebe-se que as atribuições do ICMBio não se confundem com aquelas relativas ao Ibama. Isso porque aquele órgão atua, especificamente, no controle e fiscalização das denominadas unidades de conservação criadas pela Lei nº 9.985/2000.

Em que pese essa competência especial, vale ressaltar que ela não exclui o poder de polícia do Ibama

para fiscalização das unidades de conservação como órgão supletivo.

Enquanto o Ibama possui poderes de polícia amplos, para fiscalização de atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras em todo o território federal, esse mesmo poder é conferido, dentro do território estadual, aos denominados *órgãos seccionais* e, dentro do território municipal, aos denominados *órgãos locais*.

5. INSTRUMENTOS DA PNMA

A Lei nº 6.938/1981 prevê, em seu art. 9º, instrumentos que deverão ser adotados pelos órgãos integrantes do Sisnama para alcançar os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente. Ao todo são 13 instrumentos, que se dividem entre instrumentos técnicos e econômicos. Passemos à análise de cada um deles.

5.1. Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental

Como vimos anteriormente, os conhecimentos técnicos são indispensáveis ao desenvolvimento do direito ambiental. Ao estabelecer padrões, nossa legislação indica níveis de qualidade expressos, geralmente, em números ou unidades de medida, que se baseiam em estudos científicos referendados pela comunidade epistêmica.

De acordo com o STJ, o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental deve ser expresso em "termos claros, em que se estabeleça um tipo seguro, a ser observado pelo destinatário da

norma"; além disso, apontou para a importância de fixação de unidades de medida "através da qual, se tenha segurança de que os limites de emissões de odores foram respeitados" (STJ – REsp 399.355/SP, j. 11-11-2003).

Compete ao Conama a publicação dos padrões de qualidade ambiental por meio das suas resoluções. De acordo com o art. 8º da Lei nº 6.938/1981, compete privativamente ao CONAMA: (i) estabelecer normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações e (ii) estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos. Alguns exemplos de resoluções do CONAMA estabelecendo padrões de qualidade ambiental:

> Resolução CONAMA nº 491/2018 – Dispõe sobre padrões de qualidade do ar. Data da legislação: 19-11-2018 – Publicação *DOU* nº 223, de 21-11-2018, Seção 01, págs. 155-156
>
> Resolução CONAMA nº 487/2018 – Definir os padrões de marcação de animais da fauna silvestre, suas partes ou produtos, em razão de uso e manejo em cativeiro de qualquer tipo. Data da legislação: 15-5-2018 – Publicação *DOU* nº 93, de 16-5-2018, pág. 117
>
> Resolução CONAMA nº 430/2011 – Dispõe sobre condições e padrões de lançamento de efluentes, complementa e altera a Resolução no 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Data da legislação: 13-5-2011 – Publicação *DOU* nº 92, de 16-5-2011, pág. 89
>
> Resolução CONAMA nº 401/2008 – Estabelece os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio para pilhas e baterias comercializadas no território nacional e os critérios e padrões

para o seu gerenciamento ambientalmente adequado, e dá outras providências. Data da legislação: 4-11-2008 – Publicação *DOU* nº 215, de 5-11-2008, págs. 108-109

Resolução CONAMA nº 357/2005 – Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Data da legislação: 17-3-2005 – Publicação *DOU* nº 053, de 18-3-2005, págs. 58-63

5.2. Zoneamento ambiental

Zonear significa ordenar o desenvolvimento do território. Sob o aspecto ambiental, o art. 2º do Decreto nº 4.297/2002 aponta que o zoneamento deve ser obrigatoriamente respeitado pelo Poder Público, para a implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. O zoneamento divide o território em zonas, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento do território deve considerar medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Também chamado de Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE, o zoneamento tem por objetivo organizar as decisões dos agentes públicos e privados "quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais,

assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas" (art. 3º).

O ZEE não se confunde com o denominado zoneamento urbanístico. Previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o ordenamento urbano deve ser regulamentado por lei que leve em consideração o disposto no plano diretor.

O processo de elaboração e implementação do ZEE deve respeitar as seguintes diretrizes, dispostas nos incisos I a III, do art. 4º, do Decreto nº 4.297/2002:

> Art. 4º (...)
> I – buscará a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações, em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco à biodiversidade e a seus componentes;
> II – contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil; e
> III – valorizará o conhecimento científico multidisciplinar.

A competência para a elaboração do ZEE nacional ou regional é de competência do Poder Público Federal, "quando tiver por objeto biomas brasileiros ou territórios abrangidos por planos e projetos prioritários estabelecidos pelo Governo Federal" (art. 6º do Decreto nº 4.297/2002).

5.3. Avaliação de Impactos Ambientais (AIA)

As avaliações de impactos ambientais se inserem entre os instrumentos técnicos preventivos, colocados à disposição da iniciativa privada e do Poder Público, para antecipar possíveis danos e riscos ambientais, antes que a atividade econômica seja, efetivamente, projetada.

A expressão Avaliação de Impactos é gênero, do qual o Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), o Relatório Ambiental Preliminar, o Laudo de Caracterização Ambiental e outros são espécies, que poderão ser cobradas pelo Poder Público durante o procedimento administrativo de licenciamento ambiental, para que o órgão possa antecipar o impacto que determinada atividade poderá causar ao meio ambiente.

Quando se está diante de uma atividade que certamente causará danos ao meio ambiente, a AIA se justifica em cumprimento ao princípio da prevenção. Por essa razão, no X Exame da Ordem Unificado realizado pela FGV foi apontado o princípio da prevenção como fundamento do EIA/RIMA.

Nesse ponto, vale lembrar que o *EIA/RIMA* é obrigatório apenas para atividades de significativo impacto ambiental, conforme determina o art. 225, § 1º, IV, da CF/1988.

Referido estudo foi disciplinado, em âmbito nacional, pela Resolução Conama nº 01/1986, art. 1º, que conceitua "significativo impacto ambiental" como:

> (...) qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:
> I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

> II – as atividades sociais e econômicas;
> III – a biota;
> IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
> V – a qualidade dos recursos ambientais.

O art. 2º traz uma *lista exemplificativa* de atividades que, por suas naturezas, dependem de prévia apresentação do EIA/RIMA, são elas:

> Art. 2º (...)
> I – Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
> II – Ferrovias;
> III – Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
> IV – Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;
> V – Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
> VI – Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;
> VII – Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
> VIII – Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
> IX – Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
> X – Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
> XI – Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
> XII – Complexo e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

> XIII – Distritos industriais e zonas estritamente industriais – ZEI;
> XIV – Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
> XV – Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
> XVI – Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

Além destas, de acordo com o art. 3º, dependerá de elaboração de EIA/RIMA o licenciamento de atividades que, por lei, sejam de competência federal.

Quanto ao *processamento*, estando diante de uma atividade de significativo impacto e, havendo solicitação expressa do órgão licenciador, o empreendedor deverá, primeiro, contratar equipe multidisciplinar habilitada que não tenha relação de dependência direta ou indireta com o proponente. A equipe será custeada e escolhida pelo empreendedor, não havendo necessidade de homologação pela administração pública.

A equipe multidisciplinar se responsabiliza pelos aspectos técnicos do projeto e, havendo qualquer dano ambiental em decorrência da atividade, poderão responder nas esferas penal e administrativa, além do dever de reparar os danos causados.

Enquanto o EIA se apresenta como um levantamento técnico complexo, o RIMA refletirá as conclusões em linguagem simples e acessível a toda a população, composto por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e

desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

Quanto à obrigatoriedade da realização de *audiência pública* durante a elaboração do EIA/RIMA, de acordo com a Resolução Conama nº 9/1987[14], será obrigatória, apenas e tão somente, quando: (i) o órgão licenciador entender necessário; (ii) for solicitado pelo Ministério Público; ou (iii) for requerida por, no mínimo, 50 ou mais cidadãos. Se a audiência pública for obrigatória e o órgão licenciador expedir a licença ambiental sem a sua realização, a licença concedida não terá validade (art. 9º, § 2º, da Res. Conama nº 9/1987).

Em 11 de agosto de 2020, foi publicada a Res. Conama nº 494, que alterou a Res. Conama nº 9/1987, para permitir que as audiências públicas possam ser realizadas de forma remota por meio da Rede Mundial de Computadores (Internet), em caráter excepcional e temporário, enquanto estiver vigente o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, em razão do estado de calamidade pública reconhecido oficialmente no Brasil em razão da pandemia decorrente da COVID-19.

5.4. Licenciamento ambiental

De acordo com o *art. 10* da PNMA, antes da construção, da ampliação e do funcionamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental, competirá ao empreendedor

requerer licença ambiental perante o órgão ambiental competente.

Coube ao CONAMA, nos termos do art. 11 da PNMA, estabelecer procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, por meio da Resolução nº 237/1997.

Esse instrumento da PNMA materializa a aplicação prática de diversos princípios do Direito Ambiental brasileiro, em especial, da precaução, da prevenção, do poluidor-pagador e do desenvolvimento sustentável. Isso porque, demanda uma ação anterior à ocorrência do dano ou mesmo do risco de impacto ao meio ambiente. Ademais, obriga o empreendedor a internalizar os custos destes impactos e riscos e a incluir o fator ambiental na tomada de decisão econômica.

Ainda, em respeito ao princípio da informação, todos os pedidos de licenciamento, bem como os pedidos de renovação e a respectiva concessão deverão obrigatoriamente ser *publicados* no Diário Oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente (art. 10, § 1º, da Lei nº 6.938/1981).

O licenciamento ambiental tem natureza jurídica de procedimento administrativo, já que, até a expedição da almejada licença, várias etapas devem ser cumpridas pelo empreendedor e pelo órgão competente.

Vale lembrar, neste tópico, que, para a concessão de licença ambiental para empreendimentos e

atividades consideradas potencial ou efetivamente causadoras de significativa degradação ambiental, caberá ao empreendedor apresentar EIA/RIMA, ao qual se dará publicidade. Não sendo de grande impacto, o órgão poderá estipular a apresentação de estudos mais simples, como, por exemplo, o Relatório Ambiental Preliminar – RAP.

A expedição das licenças ambientais respeita um procedimento trifásico: primeiro será expedida a denominada licença prévia (LP), depois a licença de instalação (LI) e, por fim, a licença de operação (LO). Vejamos o conceito de cada uma delas, disposto no art. 8º da Resolução Conama nº 237/1997:

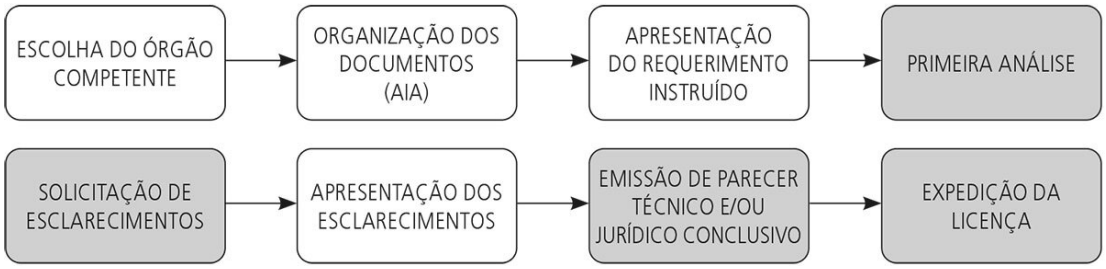
> Art. 8º (...)
> I – Licença Prévia (LP) – concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
> II – Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
> III – Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Nada impede que os entes políticos estipulem outros tipos de licenças ambientais específicas, bem como disciplinem um *procedimento simplificado* de licenciamento para atividades com menor potencial poluidor.

Quanto ao *procedimento*, a Resolução Conama nº 237/1997 prevê as seguintes etapas:

> Art. 10. (...)
> I – Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
> II – Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
> III – Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do Sisnama, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
> IV – Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do Sisnama, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
> V – Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
> VI – Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
> VII – Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

> VIII – Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.



Atenção: Em concurso realizado em 2017 pela CESPE para o cargo de Procurador Municipal de Belo Horizonte, foi considerada como correta a alternativa que apontou: "além da licença ambiental, exige-se que o empreendimento tenha registro no cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais".

Entre os documentos que devem ser apresentados no início do procedimento administrativo, o art. 10, § 1º, da Resolução Conama nº 237/1997 determina que a certidão da Prefeitura Municipal de uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes, são documentos prévios indispensáveis.

A expedição da licença ambiental deve ocorrer no prazo máximo de *seis meses*, a contar do protocolo do requerimento até o seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até *doze meses*. Nada impede que os órgãos ambientais estipulem prazos inferiores, em qualquer um dos casos.

A notificação[15] do empreendedor para prestar esclarecimentos confere-lhe um prazo de até *quatro*

meses para resposta, durante o qual fica suspenso o prazo de análise do órgão competente.

Caso a autoridade ambiental *não cumpra o prazo* para a expedição da licença, o procedimento será encaminhado ao órgão que detenha competência para atuar supletivamente. Por outro lado, se o empreendedor não cumprir sua obrigação no prazo, o procedimento será arquivado. Não há, em nenhuma hipótese, a concessão da licença ambiental tácita (art. 14, § 3º, da LC nº 140/2011).

O arquivamento do processo de licenciamento em vista da desídia do empreendedor não impedirá a apresentação de novo requerimento de licença, que deverá obedecer aos procedimentos novamente, mediante novo pagamento de custo de análise (art. 16 da Res. Conama nº 237/1997).

Para atividades ou empreendimentos a serem implantados no interior de unidades de conservação, além das etapas vistas acima, tem-se, também, que respeitar o quanto determinado pela Resolução Conama nº 428/2010, por meio da qual:

> Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de **significativo impacto ambiental** que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação.
> (...)

> Art. 5º Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos **não sujeitos a EIA/RIMA** o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento: I – puder causar impacto direto em UC;
> II – estiver localizado na sua ZA; ou
> III – estiver localizado no limite de até 2 mil metros da UC, cuja ZA não tenha sido estabelecida no prazo de até 5 anos a partir da data da publicação desta Resolução.

Quanto ao *prazo de validade* das licenças ambientais, o art. 18 da Resolução Conama nº 237/1997 dispõe que:

> Art. 18. (...)
> I – O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos;
> II – O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos; e
> III – O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

A renovação da LO deverá ser requerida com antecedência mínima de *120 dias* da data da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Não sendo requerido no referido prazo, não haverá prorrogação automática e, por essa razão, entre a data do vencimento e a expedição de uma nova, a atividade operará sem licença ambiental.

Quanto à *competência* para apreciação dos pedidos de licenciamento ambiental, o art. 7º, XIV, da Lei Complementar nº 140/2011 prevê que compete ao *Ibama*, como órgão executor federal, licenciar empreendimentos e atividades:

> Art. 7º (...)
> (...)
> XIV – (...)
> a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
> b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
> c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
> d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
> e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados (atividades de impacto regional ou nacional);
> f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas;
> g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações; e
> h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Por outro lado, compete aos órgãos seccionais do Estados promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou

capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, que não estejam na competência da União, bem como sobre atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Por fim, compete aos *Municípios, por meio dos órgãos locais*, licenciar empreendimentos ou atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou que estejam localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Merece destaque precedente do STJ que reconheceu a impossibilidade de o Poder Judiciário substituir os órgãos do Sisnama como únicos competentes para processar o licenciamento de atividades ou de empreendimentos potencial ou efetivamente poluidores:

> Administrativo. Meio ambiente. Obra potencialmente agressiva. Licença do Sisnama. Lei nº 6.938/1981, art. 10. – Em havendo obra potencialmente ofensiva ao meio ambiente, reserva-se aos integrantes do Sisnama, a competência para avaliar o alegado potencial. Acórdão fincado na assertiva de que a obra impugnada está livre de autorização do Sisnama, porque leva em conta os cuidados exigidos para a preservação do meio ambiente. Tal aresto efetuou juízo de valor, penetrando a competência do Sisnama e maltratando o art. 10, da Lei nº 6.938/1981 (STJ – REsp 114.549 – j. 2-10-1997).

Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo. Por essa razão, prevê o art. 17 da LC nº 140/2011 que compete ao órgão responsável pelo licenciamento de um empreendimento ou atividade lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

Evidentemente, os demais órgãos ambientais, que não sejam aqueles relacionados com o licenciamento da atividade, podem proceder à fiscalização do empreendimento ou atividade. Porém, nesses casos, a LC nº 140/2011 determina que o órgão competente seja *comunicado imediatamente* para tomar as providências cabíveis.

Vale lembrar, inclusive, que o STJ entende que, se o ente político deixar de fiscalizar e de preservar o meio ambiente, sua omissão poderá ser interpretada como causa indireta do dano. Vejamos:

> (...) O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei nº 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva. Precedentes: AgRg no REsp 1.286.142/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, 2ª T., *DJe* 28-2-2013; AgRg no Ag 822.764/MG, Rel. Ministro José Delgado, 1ª T., *DJ* 2-8-2007; REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, 2ª T.,

> *DJ* 22-8-2005. (...) (STJ – REsp 1.666.027/SP – j. 19-10-2017).

Sobre a matéria, em dezembro de 2021, o Superior Tribunal de Justiça aprovou a Súmula nº 652, por meio da qual, restou enunciado que: "responsabilidade civil da administração pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária".

Além disso, em vista do contido nos arts. 23, VI, e 225, *caput*, da CF/1988, todos os entes detêm competência comum material para fiscalizar as atividades e os empreendimentos e, por essa razão, pode acontecer – e isso é bem comum – de mais de um ente aplicar um auto de infração em face de um mesmo dano, ensejando, assim, um verdadeiro *bis in idem*. Nesses casos, prevalecerá o auto de infração lavrado pelo órgão que detenha a atribuição de licenciamento e o outro deverá ser cancelado, nos termos do art. 17, § 3º, da LC nº 140/2011.

Pela leitura da LC nº 140/2011, percebe-se que, para a repartição da competência licenciadora entre os órgãos federais, estaduais e municipais, dois critérios foram adotados pelo legislador.

O primeiro é o *critério da dominialidade do bem público afetado*, por meio do qual, será competente o órgão que tiver no domínio da área onde se pretende implantar a atividade ou o empreendimento. Este critério pode ser visualizado, por exemplo, nos casos de licenciamento para implantação e operação no interior das unidades de conservação (neste ponto, vale uma ressalva: o licenciamento de atividades no interior de área de proteção ambiental (APA), respeita o critério

que veremos abaixo, nos termos do art. 12 da LC nº 140/2011).

O segundo é o *critério da dimensão do impacto*, que pode ser nacional ou regional – e, neste caso, o licenciamento fica a cargo dos órgãos federais; pode ser estadual – quando a competência será do órgão estadual; e, ainda, pode ser considerado local – neste caso, a competência poderá ser do órgão municipal.

Sobre a competência dos Municípios para licenciar atividades a partir do critério da *dimensão do impacto*, deve-se ter em mente que ela não é absoluta. Nos termos do art. 9º, XIV, da Lei Complementar nº 140/2011, cabe aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente – considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade – reconhecer, por meio de resolução, que determinadas atividades ou empreendimentos possuem impacto ambiental de âmbito local e, por isso, podem ser licenciadas pelos órgãos municipais.

> Art. 9º São ações administrativas dos Municípios (...):
> (...)
> XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:
> a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade;
> (...)
> (...).

Em outras palavras, enquanto o Conselho Estadual de Meio Ambiente não expedir resolução reconhecendo o impacto local de determinada

atividade, o órgão municipal não será detentor de competência para licenciá-la. Diante da omissão, caberá ao órgão estadual, nos termos do art. 8º, XIV, da Lei Complementar nº 140/2011, o exercício de tal desiderato.

5.5. Incentivos à produção e à instalação de equipamentos

Os instrumentos tributários podem ser utilizados de forma a garantir o desenvolvimento e o aprimoramento de práticas que insiram melhores práticas ambientais.

5.6. Criação de espaços territoriais especialmente protegidos

A criação de espaços territoriais protegidos é dever do Poder Público, conforme determinação constitucional contida no art. 225, § 1º, III, da CF/1988. As unidades de conservação foram criadas por meio da Lei nº 9.985/2000, que estipulou as unidades de proteção integral e as de uso sustentável.

5.7. Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA)

De acordo com informações obtidas no *site* do próprio Ministério do Meio Ambiente, o Sinima é uma plataforma conceitual que integra e compartilha

informações entre os diversos sistemas existentes. Em suas palavras:

> (...) o Sinima, portanto, é o instrumento responsável pela organização, integração, compartilhamento e disponibilização das informações ambientais, de modo a disponibilizar informações ambientais no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)[16].

O SINIMA congrega bases de dados de outros microssistemas do Direito Ambiental, por exemplo, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) previsto no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012); o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) previsto na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010); o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) e o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa) previsto na Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007).

5.8. Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos (CTF/Aida)

Trata-se de um instrumento administrado pelo Ibama e regulamentado pela Resolução Conama nº 01/1988 e pela Instrução Normativa nº 12, de 20 de agosto de 2021. O cadastro obrigatório tem o objetivo de proceder ao registro de pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem à prestação de serviços e consultoria

sobre problemas ecológicos ou ambientais, bem como à elaboração do projeto, fabricação, comercialização, instalação ou manutenção de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

De acordo com Édis Milaré, "trata-se, portanto, de um censo ambiental, destinado a conhecer os profissionais, sua habilitação técnica e as tecnologias de controle da poluição bem como a subsidiar a formação do Sinima"[17].

5.9. Penalidades disciplinares e compensatórias

Por meio deste instrumento, a PNMA prevê medidas de cunho repressivo para penalizar aquele que causa dano ao meio ambiente. As infrações administrativas, atualmente, encontram-se previstas no Decreto nº 6.514/2008, ao passo que os crimes ambientais se encontram na Lei nº 9.605/1998.

5.10. Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA)

Trata-se de um documento que deveria ser publicado, anualmente, pelo Ibama, apontando um panorama sobre o estado da qualidade ambiental no Brasil, sintetizando informações ambientais para a gestão dos recursos naturais e dos ecossistemas. Até o presente momento, o IBAMA publicou dois RQMA, em 2013 e em 2020, com dados sobre atmosfera, água,

terra, biodiversidade, florestas, ambiente costeiro e marinho e ambiente urbano.

5.11. Prestação de informações relativas ao meio ambiente

Nos termos do art. 5º, XIV, da CF/1988, o acesso às informações é assegurado a toda a população, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Tal instrumento deve ser aplicado em conjunto com o Sinima. Além de garantia interna, no âmbito internacional, o direito à informação foi também objeto de tratados internacionais – *vide* o Princípio 10 da Declaração do Rio e a redação da Agenda 21.

Em 2003, foi publicada a Lei nº 10.650, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama. Esta lei foi regulamentada em 2006, por meio do Decreto nº 5.975.

De acordo com a referida norma, os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, são obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental, além de fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico.

A solicitação mediante requerimento escrito, no qual o requerente assume a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, pode ser

feita por qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, mediante requerimento escrito. A informação deve ser prestada, nos termos do art. 2º, § 5º, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data do pedido.

De acordo com o art. 4º, há uma lista de atos relacionados ao meio ambiente, que devem, obrigatoriamente, ser publicados em *Diário Oficial* e devem ficar disponíveis no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público. São eles:

> Art. 4º (...)
> I – pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão;
> II – pedidos e licenças para supressão de vegetação;
> III – autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais;
> IV – lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta;
> V – reincidências em infrações ambientais;
> VI – recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões; e
> VII – registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição.

5.12. Cadastro Técnico Federal de Atividades Poluidoras (CTF/APP)

De acordo com a Instrução Normativa nº 13, de 23 de agosto de 2021, são obrigadas a se inscrever no CTF/APP as pessoas físicas e jurídicas que se dediquem, isolada ou cumulativamente, às seguintes atividades (art. 10):

> I – a atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, nos termos do art. 2º, inciso I;
> II – à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente; e
> III – à extração, produção, transporte e comercialização de produtos e subprodutos da fauna e flora.
>
> § 1º A inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais de pessoas físicas e jurídicas que exerçam as atividades mencionadas no caput é condição obrigatória para prestação de serviços do Ibama que dependam de declaração de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais.

Como a inscrição é autodeclaratória, a IN nº 13/2021 aponta que a declaração de atividades que constem do objeto social ou da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ não desobriga a pessoa jurídica de declarar outras atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais que estejam relacionadas em seu Anexo I e que sejam exercidas pelo estabelecimento.

O cadastro no CTF/APP é realizado conforme as seguintes etapas: a inscrição, modificação dos dados de identificação, de atividades e de portes e a modificação da situação cadastral da pessoa inscrita.

Quando exigível e na forma de Instruções Normativas do Ibama, a inscrição no CTF/APP não desobriga a pessoa inscrita (art. 19): I – da inscrição no Cadastro Técnico Federal de Instrumentos de Defesa Ambiental; II – da entrega de relatórios anuais; III – do cumprimento de obrigações tributárias, principais e acessórias; IV – da inscrição em outros cadastros, de declarações e relatórios previstos em legislação ambiental específica.

5.13. Instrumentos econômicos

Diferentemente dos anteriores, que são técnicos, o inciso XIII prevê a criação de instrumentos econômicos que possam servir para incentivar condutas protetivas. Em um cenário de constante evolução da educação ambiental, com o surgimento de pessoas cada vez mais preocupadas com a qualidade do meio ambiente, a figura do protetor vem ganhando relevo.

A *servidão ambiental* é um instrumento previsto na PNMA e regulamentado pelo Código Florestal, que permite ao proprietário ou ao possuidor de imóvel limitar o uso de toda ou de parte de sua propriedade, com vistas a preservar, conservar ou recuperar recursos ambientais existentes.

A instituição da servidão ambiental é um direito garantido àquele que quer proteger o meio ambiente. Dessa forma, independe da aprovação prévia do órgão, podendo ser instituída por escritura pública ou contrato particular, cabendo ao proprietário do imóvel serviente e do imóvel dominante a averbação da servidão em ambas as matrículas.

Para melhor compreensão do leitor, imagine duas propriedades rurais que, localizadas no Estado de São Paulo, demandam a limitação de 20% de suas áreas para a conservação de vegetação nativa, nos termos do art. 12 da Lei nº 12.651/2012, a título de reserva legal. Suponha que uma delas tenha percentual superior de reserva e a obra, percentual inferior.

Em vez de se permitir o desmate daquela área com reserva legal a maior do que previsto na lei e de obrigar aquele que possui déficit a plantar em área que poderia ser produtiva, as partes podem instituir servidão

ambiental e ambos, então, cumprirão suas obrigações legais.

Dentro desse cenário, vale lembrar que a servidão não se aplica às áreas obrigatórias (como as áreas de preservação permanente e a reserva legal mínima). Por ser um instrumento econômico, poderá ser instituída somente sobre as áreas preservadas ou conservadas a maior do que o previsto na lei.

A servidão pode ser instituída a título gratuito ou oneroso, de modo perpétuo ou temporário, sendo, neste último caso, com prazo mínimo de 15 (quinze) anos.

Em concurso público realizado em 2018 pela FCC para o cargo de analista de gestão da Sabesp, foi considerada correta a alternativa que assim afirmou sobre servidão ambiental: "poderá ser onerosa ou gratuita e, quanto à duração, perpétua ou temporária, porém nunca com duração inferior a 15 anos".

Quanto aos deveres do proprietário do imóvel serviente, o art. 9º-C da Lei nº 6.938/1981 elenca: I – a manutenção da área sob servidão ambiental; II – a prestação de contas ao detentor da servidão ambiental sobre as condições dos recursos naturais ou artificiais; III – a permissão para inspeção e fiscalização da área pelo detentor da servidão ambiental; e IV – a defesa da posse da área serviente, por todos os meios em direito admitidos.

Por outro lado, os deveres do detentor da servidão são: I – documentar as características ambientais da propriedade; II – monitorar periodicamente a propriedade para verificar se a servidão ambiental está sendo mantida; III – prestar informações necessárias a quaisquer interessados na aquisição ou aos sucessores da propriedade; IV – manter relatórios e arquivos

atualizados com as atividades da área objeto da servidão; e V – defender judicialmente a servidão ambiental.

Além da servidão, possível citar com instrumentos econômicos, a concessão florestal, o seguro ambiental, o pagamento por sérvios ambientais entre outros.

6. REGIME DA RESPONSABILIDADE NA PNMA

O tema da responsabilidade ambiental será tratado em capítulo próprio. Por ora, cumpre-nos destacar que a PNMA disciplina a responsabilidade objetiva em matéria ambiental (art. 14, § 1º), bem como sanções administrativas pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental (art. 14, *caput*).

Sobre a aplicabilidade desse dispositivo normativo após a edição do Decreto nº 6.514/2008:

> (...) o Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que o artigo 14, I da Lei nº 6.938/1981 – sobre o qual, nesta situação houve menção expressa no arresto da Corte regional – possui eficácia normativa apta a embasar a lavratura de auto de infração ambiental (STJ – AgInt nos EDcl no REsp 1.331.239/MG – j. 8-5-2018).

Há, ainda, a previsão de um tipo penal no art. 15 para o poluidor que expuser a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal, ou estiver tornando mais grave situação de perigo existente.

7. TAXA DE CONTROLE E DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL (TCFA)

Nos anos 2000, por meio da Lei nº 10.165, o Governo Federal instituiu a denominada Taxa de Controle e de Fiscalização Ambiental – TCFA, em substituição à antiga Taxa de Fiscalização Ambiental – TFA, que fora declarada inconstitucional[18] pelo STF.

A nosso ver, a TCFA também deveria caminhar para a declaração de sua inconstitucionalidade, como ocorreu com a TFA, tendo em vista que o tributo tem verdadeira função sancionatória, já que incide, apenas e tão somente, sobre pessoas jurídicas que exercem atividades potencialmente poluidoras, confrontando, pois, com o próprio conceito de tributo previsto no art. 3º do CTN. Em outras palavras, quem não polui, não paga a taxa.

Contudo, o STF declarou sua constitucionalidade[19] e atualmente deve ser recolhida pelos seus sujeitos passivos, trimestralmente.

Além do pagamento do tributo, a Lei nº 6.938/1981 prevê obrigações acessórias aos sujeitos passivos, que devem entregar, até o dia 31 de março de cada ano, relatório das atividades exercidas no ano anterior. O descumprimento da providência sujeita o infrator a multa equivalente a 20% da TCFA devida, sem prejuízo da exigência desta.

Sobre a obrigação acessória, o STJ entende que:

> A inserção de informação falsa em sistema oficial de controle (Cadastro Técnico Federal) do IBAMA, a fim de reduzir a base de cálculo da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), consubstancia crime de competência

> federal, notadamente porque a conduta implica prejuízo concreto ao ente federal, que, na forma da Lei n. 6.938/1981, tem a sua atividade fiscalizatória vinculada ao referido tributo (taxa), sendo, ainda, o destinatário, mesmo que parcialmente, da receita obtida com a sua arrecadação (STJ – CC 160.704/PE – j. 28-11-2018).

O valor da TCFA é calculado com base em dois fatores: (i) o potencial de poluição; e (ii) o grau de utilização dos recursos naturais. O primeiro varia conforme o porte da empresa (microempresa, pequeno porte, médio porte e grande porte) e o segundo varia conforme o Anexo VIII da PNMA.

8. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?

Um dos temas mais cobrados em Exame da Ordem, os instrumentos da PNMA já foram cobrados em onze oportunidades, sendo oito vezes em questões relacionadas ao "licenciamento e ao EIA/RIMA" (Exames IV, XIV, XVI, XVIII, XXI, XXII, XIV e XXVIII), uma questão relacionada ao "Zoneamento Ambiental" (Exame I), uma questão relacionada à "Concessão Florestal" (Exame XXI) e uma questão relacionada à "Servidão Ambiental" (Exame XXX). Desta forma, é aconselhado que os postulantes redobrem a atenção aos instrumentos da PNMA durante sua preparação.

Quanto às carreiras públicas e jurídicas, sempre que temos Direito Ambiental no edital, a PNMA é mencionada. Nas provas, o tema é muito cobrado em concursos para carreiras policiais; magistratura estadual e federal; procuradorias federal, estadual e

municipal; defensorias e promotorias. Ademais, encontramos questões com a temática em concursos para cargos de nível médio, por exemplo, para Técnico Ambiental do IBAMA, Fiscal Ambiental de Prefeituras e Guardas Municipais Ambientais.

9. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

1. (IBADE – Prefeitura de Vilhena/RO – 2019 – Fiscal de Vigilância Sanitária) Criado pela Lei nº 6.938/1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/1990, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) é a estrutura adotada para a gestão ambiental no Brasil, e é formado:

a) somente pelos órgãos e entidades da União e dos Estados responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no Brasil.

b) pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no Brasil.

c) apenas pelos órgãos e entidades da União responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no Brasil.

d) unicamente pelos Estados responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no Brasil.

e) limitadamente pelos Municípios responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no Brasil.

GABARITO: B

Comentário: Questão muito comum em concursos públicos. Conforme prevê o *caput* do art. 225 da CF/1988, todos os entes políticos têm o dever de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, o Sisnama é composto pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como

das fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, nos termos do art. 6º da Lei nº 6.938/1981.

2. (AOCP – Prefeitura de Betim/MG – 2020 – Analista Jurídico) Assinale a alternativa correta tendo em vista as disposições da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981).

a) A restrição ao uso ou à exploração da vegetação da área sob servidão ambiental deve ser, no mínimo, 1/3 (um terço) da estabelecida para a Reserva Legal.

b) A Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA – possui como fato gerador o exercício regular do poder de polícia conferido ao Conama, visando ao controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.

c) O sujeito passivo da TCFA é obrigado a entregar, até o dia 31 de março de cada ano, relatório das atividades exercidas no ano anterior, cujo modelo será definido pelo IBAMA, para o fim de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização.

d) São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras e a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar.

e) A Política Nacional do Meio Ambiente visará à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de somente indenizar os danos causados.

GABARITO: C

Comentário: A resposta encontra fundamento no art. 17-C, § 1º, da Lei nº 6.938/1981, por meio do qual:

> O sujeito passivo da TCFA é obrigado a entregar até o dia 31 de março de cada ano relatório das atividades exercidas no ano anterior, cujo modelo será definido pelo IBAMA, para o fim de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização.

A alternativa "a" está incorreta, pois não há restrição de 1/3 para instituição da servidão ambiental, nos termos do art. 9º-A da Lei nº 6.938/1981. O proprietário ou o possuidor podem limitar o uso de toda ou de parte de sua propriedade rural. A alternativa "b" está incorreta, pois a TCFA remunera serviço prestado pelo IBAMA, e não pelo Conama, nos termos do art. 17-B da Lei nº 6.938/1981. A alternativa "d" está incorreta, pois nela confundem-se alguns instrumentos, como o zoneamento e o licenciamento ambiental. Por fim, com relação à alternativa "e", o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981 prevê que a obrigação pode ser de reparar ou de indenizar pelos danos causados.

3. (ACEP – Prefeitura de Aracati/CE – 2018 – Fiscal Ambiental) À luz da Política Nacional de Meio Ambiente e das Resoluções do Conama, assinale a alternativa correta sobre o Estudo de Impacto Ambiental:

a) O Estudo de Impacto Ambiental deve atender à legislação e aos princípios e objetivos da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, considerando planos e programas governamentais, propostos ou em implantação na área de influência do projeto.

b) Apesar do Estudo de Impacto Ambiental ser prévio à implantação do empreendimento, o efetivo impacto ocorre com a operação das atividades, portanto a avaliação dos impactos ambientais iniciará com o começo da operação.

c) Diagnóstico, análise dos impactos ambientais e definição das ações mitigadoras são todas as etapas do Estudo de Impacto Ambiental.

d) Os custos com Relatório de Impacto Ambiental serão divididos, proporcionalmente, entre dono do terreno, proponente do projeto e órgão licenciador.

GABARITO: C

Comentário: A resposta encontra fundamento no art. 5º, IV, da Resolução Conama nº 01/1986, por meio do qual:

> O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (...) Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

A alternativa "b" está incorreta, pois a avaliação dos impactos deve ser prévia, por força do princípio da prevenção. A alternativa "c" está incorreta, pois, em verdade, diagnóstico ambiental, análise dos impactos e alternativas, definição das medidas mitigadoras e elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento são, em verdade, atividades técnicas a serem desenvolvidas durante o EIA, nos termos do art. 6º da Resolução Conama nº 01/1986. Por fim, a alternativa "d" está equivocada, pois todos os custos devem ser suportados pelo empreendedor, por força do que dispõe o art. 8º da Resolução Conama nº 01/1986.

4. **(FUNDEP – Prefeitura de Uberaba/MG – 2016 – Engenheiro Ambiental)** Segundo o Conselho Nacional do meio Ambiente – Conama, impacto ambiental é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam diversos aspectos. Nesse contexto, analise os aspectos listados a seguir e assinale com V (verdadeiro) os que se aplicam ao conceito de impacto ambiental e com F (falso) os que não se aplicam.

( ) Segurança da população
( ) Atividades econômicas
( ) Biota
( ) Condições estéticas do meio ambiente

Assinale a sequência CORRETA:

a) F, F, F, F.
b) V, F, V, F.
c) V, F, F, V.
d) V, V, V, V.

GABARITO: D

Comentário: A resposta encontra respaldo no art. 1º e incisos da Resolução Conama nº 01/1986 por meio dos quais:

> Artigo 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:
> I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
> II – as atividades sociais e econômicas;
> III – a biota;
> IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
> V – a qualidade dos recursos ambientais.

5. (VUNESP – Prefeitura de São José dos Campos/SP – 2017 – Procurador) Sobre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, afirma-se corretamente que

a) o zoneamento consiste no estudo e diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais.

b) o EIA tem caráter vinculante, eis que representa um parecer técnico essencial para a concessão da licença ambiental.

c) o RIMA consiste no estudo de impacto prévio ambiental elaborado e custeado pelo empreendedor e que envolve atividades técnicas.

d) constitui uma de suas espécies a criação de espaços territoriais, especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como área de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e de reservas extrativistas.

e) o licenciamento e a revisão de atividades potencialmente poluidoras ocorrerão quando obedecidos os requisitos constantes em rol taxativo previsto em resolução do Conama.

GABARITO: D

Comentário: A alternativa "a" está incorreta, pois o zoneamento não é estudo e diagnóstico, mas, sim, um instrumento de organização do território, conforme prevê o art. 2º do Dec. nº 4.297/2002. A alternativa "b" também está incorreta, pois as conclusões do EIA não vinculam a autoridade administrativa, que possui discricionariedade para conceder ou não a licença ambiental. A alternativa "c" está incorreta, pois o RIMA é o relatório final, e não o estudo, conforme prevê o art. 9º da Resolução Conama nº 01/1986. Quanto à alternativa "e", está incorreta, pois não há rol taxativo em Resolução Conama que discipline os requisitos para o exercício de atividades econômicas. Quanto à alternativa "d", encontra respaldo no art. 9º, VI, da Lei nº 6.938/1981.

---

1 GRANZIERA, Maria Luiza. 2009, p. 66.

2 Disponível em: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/16461?sequencia=6. Acesso em: 9 jun. 2022.

3 Esta lei foi revogada Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023.

4 Contando aqueles que se repetem em sequência (exemplo: art. 9º, 9º-A, 9º-B....).

5 NETO, Paulo Nogueira. *Diário de Paulo Nogueira Neto*: Uma Trajetória Ambientalista. São Paulo: Empresa das Artes, 2010, p. 43.

6 Nas palavras de Édis Milaré, "é preciso ter em conta que a ação governamental, mesmo que partilhada, é característica e insubstituível porque, em última análise, ela é responsável tanto por aquilo que opera diretamente quanto pelo que concede ou delega" (2018, p. 921).

7 AMADO, Frederico. 2016, p. 98.

8 MILARÉ, Édis. 2018, p. 923.

9 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. p. 61.

10 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. p. 61.

11 MILARÉ, Édis. 2018, p. 875.

12 Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAI2007.pdf#page=174. Acesso em: 9 jun. 2022.

13 Porto Gonçalvez, Carlos Walter 2009 "Chico Mendes, um ecossocialista" en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año X, n. 25, abr. 2009.

14 De acordo com informações do site do Conama, a referida Resolução está em processo de revisão. Disponível em: http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60. Acesso em: 10 jun. 2020.

15 De acordo com o art. 15 da LC nº 140/2011: "Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses: I – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; II – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e III – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos".

16 Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/acessibilidade/item/8215-sistema-nacional-de-informa%C3%A7%C3%A3o-sobre-meio-ambiente.html. Acesso em: 10 jun. 2022.

17 MILARÉ, Édis. 2018, p. 1144.

18 *Vide* ADIn nº 2.178-MC/DF.

19 *Vide* RE 416.601/DF.

Capítulo 5. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC)

1. BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO

Foi nos anos 2000 que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação foi regulamentado em âmbito nacional. A Lei nº 9.985/2000, seguindo as diretrizes constitucionais descritas no art. 225, § 1º, III, centralizou, em um único texto normativo, os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs): as unidades de conservação de proteção integral e as unidades de conservação de uso sustentável.

Até então, diversos diplomas normativos trataram dos referidos espaços territoriais de modo esparso, ora com enfoque no regime florestal (Dec. nº 23.793/1934), ora com enfoque turístico (Lei nº 6.513/1977), internacional (Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América Latina) ou até mesmo dentro de um contexto maior da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981). Algumas, inclusive, eram regulamentadas por meras Resoluções Conama.

O Projeto de Lei nº 2.892 tramitou no Congresso Nacional desde 4 de junho de 1992. Apesar da sua importância, foram necessários oito anos para a sua aprovação e conversão na Lei nº 9.985/2000, em 18 de julho de 2000. O Presidente da República, à época, vetou sete dispositivos, por entender que alguns continham previsões normativas abrangentes e trariam insegurança jurídica, outros permitiam a exploração econômica em áreas protegidas e outros, ainda, inovavam em comparação ao texto constitucional ao obrigar, por exemplo, a publicação de lei para criação de novas unidades de conservação.

Na mensagem encaminhada à Presidência da República, em 20 de maio de 1992, pelo Secretário do Meio Ambiente, possível constatar que a proposta de Anteprojeto de Lei desenvolveu-se a partir de "criterioso trabalho de audiência de todos os setores da sociedade e, por fim, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, que aprovou por ocasião de sua XXIV Reunião Ordinária"[1], evidenciando-se, então, que a referida norma provém de um intenso debate social.

No Código Florestal de 1934 (Dec. nº 23.793/1934), as denominadas "florestas protectoras" eram protegidas, entre outras finalidades, para "proteger sítios que por sua beleza mereçam ser conservados" (art. 4º, *f*). Além disso, eram consideradas "florestas remanescentes" as que "formarem parques nacionaes, estaduaes ou municipaes" (art. 5º, *a*) ou nas quais "abundarem ou se cultivarem especimens preciosos, cuja conservação se considerar necessaria por motivo de interesse biologico ou estético" (art. 5º, *b*), ou então,

nas que o "o poder publico reservar para pequenos parques ou bosques, de gozo publico (art. 5º, *c*).

Ainda, de acordo com o art. 9º: "Os parques nacionaes, estaduaes ou municipaes, constituem monumentos publicos naturaes, que perpetuam em sua composição floristica primitiva, trechos do paiz, que, por circumstancias peculiares, o merecem".

As disposições normativas descritas representam o embrião e se assemelham ao que hoje se denomina "Parque Nacional", "Monumento Natural" e "Área de Relevante Interesse Ecológico". Além disso, o referido Código Florestal previa, também, a possibilidade da desapropriação de áreas, "por decreto do governo federal, (...) ficando, desde logo, sujeitas ao regimen deste codigo e á observancia das determinações das autoridades competentes, especialmente quanto ao replantio, á extensão, á oportunidade e á intensidade da exploração" (art. 11), o que se assemelha ao disposto no art. 17, § 1º, da Lei nº 9.985/2000.

Como exemplo de desapropriação no período, em 14 de junho de 1937, o governo Getúlio Vargas editou o Dec. nº 1.713, por meio do qual:

> A área atualmente ocupada pela Estação Biológica de Itatiaia, dependência do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, sem prejuízo da existência e finalidades desta, passa a constituir o Parque Nacional de Itatiaia ficando as respectivas terras com a flora a fauna nelas existentes, subordinadas ao regime estabelecido pelo Código Florestal para os monumentos públicos dessa natureza [art. 1º].

Com a promulgação da Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas dos

Países da América, por meio do Dec. nº 58.054/1966, o Governo Federal internalizou um regime internacional relacionado aos Parques Nacionais, às Reservas Nacionais, aos Monumentos Naturais e às Reservas de Regiões Virgens, comprometendo-se a:

> (...) manter invioláveis as reservas de regiões virgens, até o ponto em que seja exequível, exceto para investigações científicas devidamente autorizadas, e para inspeção oficial, ou para outros fins que estejam de acôrdo com os propósitos para os quais a reserva foi criada [art. 4º].

Em 20 de dezembro de 1977, por força da Lei nº 6.513, algumas das atuais unidades de conservação foram consideradas de interesse turístico, especialmente, as reservas e estações ecológicas, as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis e as paisagens notáveis.

Importante avanço ocorreu em 1981, com o advento da Política Nacional de Meio Ambiente, que apontou, como objetivo, a "preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida" (art. 4º, VI) e como instrumento "a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas" (art. 9º, VI).

Em respeito aos compromissos internacionais firmados pelo país, em especial o quanto convencionado no art. 3º da Convenção para a

Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas dos Países da América[2], ao promulgar a Constituição Federal de 1988, a nação incluiu o inc. III no § 1º do art. 225, reservando à Lei Ordinária a supressão ou a redução dos espaços territoriais especialmente protegidos, conferindo status constitucional às unidades de conservação.

> A Constituição coloca a base jurídica da proteção do meio ambiente natural e dá um salto de qualidade no tratamento jurídico da Natureza, considerando-a como um ente digno de respeito e proteção específica e não apenas na qualidade de recursos naturais essenciais às utilidades humanas.[3]

No final dos anos 1980, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), exercitando sua competência como órgão consultivo e deliberativo do Sisnama (art. 7º, II, da Lei nº 6.938/1981), editou algumas resoluções para tratar das unidades de conservação.

Por meio da Res. nº 04/1987, o Conama declarou como sítios ecológicos de relevância cultural todas as Unidades de Conservação previstas na legislação, bem como as Reservas Ecológicas, o Patrimônio Espeleológico Nacional, os Monumentos Naturais, os Jardins Botânicos, os Jardins Zoológicos e os Hortos Florestais criados em nível federal, estadual e municipal.

Em seguida, por meio da Resolução Conama nº 11/1987, nosso ordenamento jurídico passou a tratar as Estações Ecológicas; as Reservas Ecológicas; as Áreas de Proteção Ambiental, especialmente suas zonas

de vida silvestre e os Corredores Ecológicos; os Parques Nacionais, Estaduais e Municipais; as Reservas Biológicas; as Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais; os Monumentos Naturais; os Jardins Botânicos; os Jardins Zoológicos; e os Hortos Florestais como unidades de conservação.

O rol foi ampliado por ocasião da Resolução Conama nº 12/1988, que declarou as Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs) como Unidades de Conservação.

Em 18 de março de 1986, durante a 8ª Reunião Ordinária do Conama, ao apreciar a Proposição nº 14/1985, o plenário entendeu pertinente criar uma Comissão Especial com o objetivo de solicitar ao Presidente da República o envio ao Congresso Nacional de um Anteprojeto de Lei sobre as Unidades de Conservação. A pretensão foi justificada, entre outras razões, pela "necessidade de preservar os Parques Nacionais, as Estações Ecológicas e as Reservas Biológicas para que se possa manifestar a riqueza das diversidades genéticas para as gerações futuras"[4].

Na mesma data, foi publicada a Resolução Conama nº 10/1986, por meio da qual se criou uma Comissão Especial com o objetivo de elaborar um anteprojeto de lei que dispusesse sobre as unidades de conservação. A referida Comissão deveria encaminhar o texto do anteprojeto para votação do Plenário por ocasião da 4ª Reunião Extraordinária.

Durante esse evento extraordinário, foi debatida a Proposição nº 7/1986, com a aprovação da proposta de Projeto de Lei sobre Unidades de Conservação, pela maioria dos presentes, firmando-se, por conseguinte, a

Resolução Conama nº 19/1986, que solicitou ao "Excelentíssimo Senhor Presidente da República que encaminhe ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que dispõe sobre Unidades de Conservação".

Desde então, foram anos de intensos debates no Congresso Nacional, até que, em 18 de julho de 2000, o Governo Federal promulgou a Lei nº 9.985 instituindo, em todo o país, o Sistema Nacional de Conservação, que incorpora todas as unidades de conservação brasileiras em um único diploma normativo, dividindo-as em dois grupos com características específicas: (a) as Unidades de Proteção Integral e (b) as Unidades de Uso Sustentável. Dentro de cada um deles, há diversas categorias, somando-se, atualmente, doze espécies. São elas: I – Estação Ecológica; II – Reserva Biológica; III – Parque Nacional; IV – Monumento Natural; V – Refúgio de Vida Silvestre; VI – Área de Proteção Ambiental; VII – Área de Relevante Interesse Ecológico; VIII – Floresta Nacional; IX – Reserva Extrativista; X – Reserva de Fauna; XI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e XII – Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Sobre a publicação da Lei nº 9.985/2000 e seu contexto histórico, merecem destaquem as elucubrações de Édis Milaré[5]:

> Fruto de um longo processo de gestação, a Lei 9.985/2000 nasceu depois de incertezas, fluxos e refluxos, expectativas e ansiedades.
> Pairavam muitas dúvidas sobre como instituir e, depois, como gerir espaços especialmente protegidos em virtude do oportuno mandato constitucional. Como toda legislação ambiental num país que vê seu patrimônio natural e seu meio ambiente assolados por tantos males e expostos à sanha dos predadores, a Lei do SNUC aparece com marcas messiânicas,

> destinada a redimir, ao menos em parte, o que estava perdido, e a desenvolver o que se encontrava sadio.

Para além dos elogios, a lei também sofreu algumas críticas à época de sua publicação. Em artigo publicado na Revista de Direito Ambiental em 2001, Maria Tereza Jorge Pádua[6] concluiu que:

> Mais de um cidadão, em especial os que conhecem o tema das unidades de conservação, afirmarão, com razão, que a Lei 9.985 acrescentou muito pouco de novo, ainda que tenha alguns elementos positivos importantes, ao elenco legal preexistente no Brasil, em matéria de unidades de conservação da natureza. Outros, como a autora, consideram, também, que os erros conceituais e técnicos, e as deficiências, que a nova lei evidencia, vão pôr seriamente em cheque sua aplicação.

Administrativamente, após a publicação da Lei, o Conama editou a Res. nº 331/2003, por meio da qual instituiu a Câmara Técnica de Unidades de Conservação e demais Áreas Protegidas de caráter permanente, com a finalidade de: I – propor normas visando à efetiva implementação do Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza-SNUC; e II – acompanhar a implementação do SNUC, por meio da análise de documentos a serem elaborados pelos órgãos competentes. Atualmente, tais atribuições estão a cargo do Instituto Chico Mendes (ICMBio), após a sua criação por meio da Lei nº 11.516/2007.

Durante a sua vigência, a Lei nº 9.985/2000 teve alguns de seus dispositivos questionados perante o Supremo Tribunal Federal.

A ADIn nº 3.378 foi ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) para discutir a inconstitucionalidade do art. 36 e seus §§ 1º, 2º e 3º. No entender da requerente, os preceitos atacados violavam os princípios da legalidade, da harmonia e da independência entre os Poderes, da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como versavam sobre indenização prévia sem mensuração e comprovação da ocorrência de dano, ocasionando enriquecimento sem causa pelo Estado.

Ao final, conforme notícia publicada no site do STF em 9-4-2008[7], "por maioria, o Plenário declarou a inconstitucionalidade das expressões 'não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos na implantação de empreendimento' e 'o percentual', constantes do parágrafo 1º, do artigo 36, da Lei nº 9.985/2000". Confira a mudança normativa:

> Art. 36. (...)
>
> § 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

Em 22 de dezembro de 2005, o Governador do Estado de Santa Catarina ajuizou a ADIn nº 3.646 para declaração de inconstitucionalidade do art. 22, *caput* e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000. Sob relatoria do Min. Dias Toffoli, a ação foi julgada improcedente por unanimidade, em sessão virtual realizada entre 13 e 19 de setembro de 2019.

Dispõe o art. 22, *caput* e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000:

> Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.
> (...)
> § 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.
> § 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

No entender do requerente, o art. 22, *caput*, da Lei nº 9.985/2000, ao autorizar a criação de unidades de conservação mediante ato normativo infralegal e os §§ 5º e 6º do referido dispositivo legal, ao permitirem a alteração do tipo de unidade de conservação ou a ampliação do espaço territorial da reserva, igualmente por ato infralegal, atentariam especificamente contra o art. 225, § 1º, III, da Carta de 1988, o qual exige que a alteração ou a supressão das unidades têm de ser realizadas por meio de lei. Para o STF, no entanto:

> (...) 3. A teor do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente são permitidas por intermédio de lei. A finalidade da Carta Magna, ao fixar a reserva de

> legalidade, deve ser compreendida dentro do espírito de proteção ao meio ambiente nela insculpido. Somente a partir da teleologia do dispositivo constitucional é que se pode apreender seu conteúdo normativo. **Nesse sentido, a exigência de lei faz-se presente quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação, com o fito de coibir a prática de atos restritivos que não tenham a aquiescência do Poder Legislativo.** Se, para inovar no campo concreto e efetuar limitação ao direito à propriedade, a Constituição não requisitou do Poder Público a edição de lei, tanto mais não o faria para simples ampliação territorial ou modificação do regime de uso aplicável à unidade de conservação, a fim de conferir a ela superior salvaguarda (de proteção parcial para proteção integral) (...) (grifos nossos).

Por fim, em 8 de fevereiro de 2012, o Ministério Público Federal ajuizou a ADIn nº 4.717, por meio da qual discutiu a inconstitucionalidade da MP nº 558/2012, convertida na Lei nº 12.678/2012. Naquela oportunidade, o STF, sob relatoria da Min. Cármen Lúcia, entendeu que: "As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República". O julgamento ocorreu em 5 de abril de 2018 e, por unanimidade, reconheceu a inconstitucionalidade do dispositivo.

Conforme voto da Relatora, para o Supremo Tribunal Federal:

> (...) A melhor exegese do art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição da República, portanto, impõe que a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente pode ser feita por lei formal, com amplo debate parlamentar e participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ao meio ambiente, em observância à finalidade do dispositivo constitucional, que é assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (...).

A questão de fundo é importantíssima, dado que afeta a escolha normativa para cumprimento do disposto no art. 225, § 1º, III, da CF. Como se sabe, o referido dispositivo reserva à "lei" a possibilidade de redução ou extinção de uma unidade de conservação. Nesse contexto, sob a justificativa de que o art. 62 da CF autoriza o Presidente da República a publicar medidas provisórias para tratar de assuntos de relevância e urgência, o Governo Federal editou a MP nº 558/2012, que, após conversão em lei, alterou os limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós.

ATENÇÃO: Em concurso realizado em 2019, pela COPS-UEL, para o cargo de Procurador do Município de Londrina/PR, a banca considerou incorreta a seguinte afirmação: "O Poder Público poderá suprimir por Decreto os espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, nos casos de urgente e relevante interesse público".

2. CRIAÇÃO, EXTINÇÃO, AMPLIAÇÃO E REDUÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A Constituição Federal, com vistas a garantir maior segurança à proteção dos espaços territoriais especialmente protegidos, reservou à lei ordinária específica a possibilidade de redução ou de extinção de uma unidade de conservação existente. Vejamos a sua redação:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
>
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
> (...)
> III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, **sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei**, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (grifos nossos)

Como vimos no item anterior, a "lei" mencionada no inc. III deve ser entendida em seu sentido formal, dado que, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal nos autos da nº ADIn 4.717, as medidas provisórias não podem ser utilizadas para essa finalidade, por inexistir, *in casu*, os atributos de relevância e urgência na redução de patamares normativos de proteção ao meio ambiente.

O dispositivo deve ser interpretado à luz do que dispõe o *caput* e toda a base principiológica que dele

erradia. O meio ambiente ecologicamente equilibrado representa um direito fundamental, cuja proteção é relegada ao Poder Público e à coletividade. Desta feita, deve-se garantir, nos processos legislativos ambientais, a mais ampla participação popular, seja por meio de audiências públicas, seja pelo debate parlamentar. O trâmite congressual de uma medida provisória não comporta tal sistemática, e o seu resultado é a edição de normas afobadas que não acompanham a evolução gradual, sistêmica e permanente das fontes de direito ambiental.

ATENÇÃO: Em exame realizado em 2019, o IESES, em prova realizada para a Prefeitura de São José/SC, para o cargo de Agente de Fiscalização Ambiental, reconheceu como correta a seguinte afirmação: "A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica".

Tal formalidade, contudo, não se estende aos atos de criação e ampliação das áreas das unidades de conservação. Conforme dispõe o art. 22 da Lei nº 9.985/2000, "as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público". De acordo com o § 6º: "A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade".

A inconstitucionalidade desses dois dispositivos foi discutida perante o STF que, nos autos da ADIn nº 3.646, entendeu que:

> Nesse sentido, a exigência de lei faz-se presente quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação, com o fito de coibir a prática de atos restritivos que não tenham a aquiescência do Poder Legislativo.

Em um país que sofre, anualmente, com o aumento gradual das queimadas sobre as áreas florestais, a criação e a ampliação das unidades de conservação devem ser incentivadas e desburocratizadas. A maior proteção normativa vem ao encontro dos objetivos decorrentes da regra matriz esculpida no *caput* do art. 225 da CF, dado que garante sadia qualidade de vida, não só para as presentes, como, também, para as futuras gerações.

Apesar da estreita correção entre a instituição dos espaços territorialmente protegidos e a cláusula fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado, certo que a criação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública, que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme prevê o art. 22, § 2º, da Lei nº 9.985/2000.

Todas as modalidades de unidades de conservação, para serem criadas, devem respeitar as formalidades supraindicadas, salvo a Estação Ecológica e a Reserva Biológica, que, de acordo com o art. 22, § 4º, da Lei nº 9.985/2000, independem de prévia consulta pública.

> A justificativa para essa exceção é que do ponto de vista dessas duas Unidades, elas são caracterizadas como Unidades de Proteção Integral, em que a interação com o homem é

> mínima possível. Então, o que respalda a criação (...) é basicamente a vocação de proteger o ambiente por ele próprio, portanto é uma vocação de tutela ambiental ecocêntrica e não antropocêntrica, e essa é a justificativa pela qual essa exceção existe na lei.[8]

De acordo com o Dec. nº 4.340/2002, que regulamentou alguns dispositivos do SNUC, o ato de criação de uma unidade (notadamente, o decreto), deve indicar os seguintes elementos: I – a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração; II – a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável; III – a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e IV – as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

Quanto aos limites da unidade de conservação, possível destacar que eles alcançam o subsolo e o espaço aéreo, sempre que estes fatores influírem na estabilidade do ecossistema, conforme determina o artigo 24 da Lei nº 9.985/2000. Tais limites, porém, devem ser estabelecidos no ato da criação da unidade de conservação, quando se tratar de uma unidade de proteção integral ou no ato da criação ou do plano de manejo, quando se tratar de uma unidade de uso sustentável.

Por fim, questão interessante é o da transformação de uma unidade em outra e a vinculação desse ato à publicação de lei ordinária específica. Como veremos a seguir, a Lei nº 9.985/2000 prevê dois

grupos de unidades: as de proteção integral e as de uso sustentável. As primeiras, como o próprio nome indica, são mais protetivas ao meio ambiente do que as segundas, restringindo as relações humanas e as intervenções antrópicas a situações excepcionais como visitação e pesquisa científica.

Por tal razão, em se tratando de transformação de uma unidade de uso sustentável em unidade de proteção integral, o art. 22, § 5º, da Lei nº 9.985/2000 permite que seja por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, ou seja, por meio de ato do Poder Público, valendo, com relação à sua constitucionalidade, as mesmas considerações feitas anteriormente para a criação e ampliação.

A recíproca, porém, não é verdadeira. A transformação de unidade de proteção integral em uso sustentável corresponde a uma alteração prejudicial, o que, de acordo com o art. 225, § 1º, III, da CF, demanda a publicação de uma lei ordinária específica. Em resumo:

3. CONCEITOS, OBJETIVOS, DIRETRIZES E ÓRGÃOS DO SNUC

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é composto pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, e tem por objetivo (art. 4º):

> I – contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
> II – proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
> III – contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
> IV – promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
> V – promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
> VI – proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
> VII – proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
> VIII – proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
> IX – recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
> X – proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
> XI – valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
> XII – favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
> XIII – proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Para alcançar os referidos objetivos, que passam desde a preservação dos atributos naturais até a promoção da sustentabilidade e da educação ambiental, a Lei nº 9.985/2000 traça treze diferentes diretrizes para o SNUC. São elas (art. 5º):

> I – assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente;
> II – assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;
> III – assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;
> IV – busquem o apoio e a cooperação de organizações não governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;
> V – incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;
> VI – assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;
> VII – permitam o uso das unidades de conservação para a conservação in situ de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres;
> VIII – assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

> IX – considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;
> X – garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;
> XI – garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;
> XII – busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e
> XIII – busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.

As diretrizes devem sem implementadas e geridas pelos órgãos que compõem a estrutura do SNUC: (a) o Conama, como órgão consultivo e deliberativo; (b) o Ministério do Meio Ambiente, como órgão central; (c) o ICMBio e o IBAMA, como órgãos executor e supletivo, respectivamente; e (d) os órgãos estaduais e municipais, como executores dentro de seus territórios.

Entre os órgãos, merece destaque o protagonismo do Instituto Chico Mendes (ICMBio), na execução das diretrizes e no cumprimento dos objetivos do SNUC.

Criado em 28 de agosto de 2007, por meio da Lei nº 11.516 (que fora objeto de conversão da MP nº 366/2007), o ICMBio é uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia

administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Desde a sua concepção, o patrimônio, os recursos orçamentários, extraorçamentários e financeiros, o pessoal, os cargos e funções que eram, antigamente, vinculados ao Ibama, foram transferidos para o Instituto Chico Mendes, para o exercício de suas atribuições, descritas no art. 1º.

A partir de então, a competência que era conferida ao Ibama para execução de ações de política nacional de unidades de conservação foi transferida para o ICMBio. Apenas com relação ao exercício do poder de polícia para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União, o Ibama permaneceu como órgão supletivo, evidenciando a importância desse novo órgão diante da gestão das unidades de conservação.

De acordo com dados obtidos no site do órgão, atualmente há 334 unidades de conservação federais geridas pelo Instituto Chico Mendes, espalhadas em todos os biomas brasileiros[9].

A unidade de conservação é um "espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção" (art. 2º, I, da Lei nº 9.985/2000).

Como ensina Édis Milaré[10], "para configuração jurídico-ecológica de uma unidade de conservação deve haver: a relevância natural; o caráter oficial; a delimitação territorial; o objetivo conservacionista; e o regime especial de proteção e administração".

Trata-se de uma área delimitada por ato do Poder Público, que, em razão dos seus atributos naturais, merece especial proteção legal, com vistas à preservação ou à conservação da biodiversidade, para as presentes e futuras gerações.[11]

A unidade de conservação contempla os recursos ambientais existentes em seu perímetro, ou seja, "atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora".

Podem sem criadas com vistas à conservação ou à preservação. Apesar de parecerem sinônimos, os verbos, sob a ótica ambiental, possuem conotações diversas. Enquanto preservar demanda isolamento, conservar demanda uso sustentável. Nesse sentido, Luis Paulo Sirvinskas[12]:

> Para o nosso campo de estudo, conservar é permitir a exploração econômica dos recursos naturais existentes em determinada localidade, realizando-se o manejo adequado e racional. Preservar, por outro lado, é defender e proteger a flora e os recursos naturais daquela região, admitindo-se apenas o uso indireto desses recursos. Nesse caso, não se admite a sua exploração econômica de forma direta.

Para ilustrar[13]:

Qual é a diferença entre preservar e conservar?
ENTRADA PROIBIDA
Preservação: proteção sem interferência humana, a natureza é intocável
Preservação: proteção sem uso racional da natureza, manejo sustentável

Crédito da imagem: Adaptada por: Sergio A. Pereira.

A diferença entre os verbos "conservar" e "preservar" evidencia-se com a divisão dos grupos de unidades de conservação. Enquanto as Unidades de Conservação de Proteção Integral visam, basicamente, "preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais", as Unidades de Uso Sustentável têm como objetivo básico "compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais".

ATENÇÃO: Em concurso realizado em 2018, pela ACEP, para a Prefeitura de Aracati-CE, a banca considerou a afirmação a seguir incorreta: "As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em: (1) Unidades de Proteção Integral que objetivam compatibilizar a conservação da natureza com o uso de parcela dos seus recursos naturais, e (2) Unidades de Uso Sustentável, cujo objetivo é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso

indireto dos recursos naturais, com exceção dos casos previstos em Lei".

4. CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

4.1. Unidades de Conservação de Proteção Integral (UCPI)

Conforme dispõe o art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.985/2000, as unidades de conservação de proteção integral têm por objetivo a preservação da natureza, sendo admissível nelas apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nessa Lei. Em outras palavras, "nesse grupo o objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais (...) sendo consideradas como zona rural para os efeitos legais"[14].

Entende-se por "uso indireto", de acordo com o art. 2º, IX, "aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais". Para exemplificar, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente, considera-se uso indireto a "recreação em contato com a natureza, turismo ecológico, pesquisa científica, educação e interpretação ambiental, entre outras"[15].

O grupo das UCPIs é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: I – Estação Ecológica; II – Reserva Biológica; III – Parque Nacional; IV – Monumento Natural; V – Refúgio de Vida Silvestre, nos termos do art. 8º da Lei 9.985/2000.

4.1.1. Estação Ecológica (ESEC)

Com a edição da Lei nº 6.902/1981, a "Estação Ecológica" passou a ser considerada uma área representativa de ecossistemas brasileiros, destinada à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiental natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista.

De acordo com a Resolução Conama nº 02/1996, atualmente revogada pela Resolução Conama nº 371/2006, o órgão recomendava, preferencialmente, a instituição das Estações Ecológicas para fins de compensação de empreendimentos causadores de danos ambientais às florestas e ecossistemas, bem como para compensação de atividades de significativo impacto ambiental a serem ainda licenciadas.

Essa unidade de conservação demanda posse e domínio de ente público, em razão das suas finalidades protecionistas e das restrições do uso direito dos atributos naturais no seu interior. Por essa razão, caso seja instituída sobre imóvel particular, dependerá de prévia desapropriação, de forma justa e em dinheiro, nos termos do art. 5º, XXIV, da CF.

ATENÇÃO: Em concurso realizado pela CESPE/CEBRASPE, para o cargo de Analista de Gestão de Resíduos Sólidos do SLU/DF, a banca considerou incorreta a seguinte afirmação: "Estações ecológicas são unidades de posse e de domínio público, porém é vedada a desapropriação de áreas particulares que estejam dentro dos limites territoriais de uma estação ecológica se tais áreas forem

preexistentes à criação dessa unidade de conservação".

Na prática, o cálculo da indenização demandará prova pericial, dado que, conforme orientação do Superior Tribunal de Justiça, "é devida a indenização pela cobertura vegetal apenas quando demonstrado o valor econômico agregado à real possibilidade de exploração da madeira no imóvel". Assim, se a cobertura vegetal existente no interior do imóvel desapropriado não puder ser explorada economicamente (como é o caso de uma área de preservação permanente, por exemplo), o Tribunal entende que, sobre ela, não há indenização, dado que "esse direito está vinculado ao prejuízo causado ao proprietário, decorrente da desapropriação, nos termos do valor econômico representado pela cobertura florística"[16].

Por outro lado, conforme Informativo de Jurisprudência nº 657, de 25-10-2019, com relação à incidência de IPTU sobre a área da Estação Ecológica, o mesmo Tribunal já entendeu que a inclusão de um imóvel em uma Estação Ecológica caracteriza limitação administrativa imposta pelo Estado ao particular, independentemente de futura desapropriação:

> (...) Essa espécie de unidade de conservação retira do possuidor a faculdade de reivindicar o bem, uma vez que não há reivindicação de bem desapropriável, como institui o artigo 9º, § 1º, da Lei n. 9.985/2000; não permite o uso e o gozo do bem, pois se proíbe a utilização econômica do imóvel, conforme art. 9º, § 4º c/c o art. 28, da Lei n. 9.985/2000; e inviabiliza a disposição do bem pelo proprietário, porquanto

> não se dispõe de algo cujo domínio é público. Portanto, a limitação administrativa imposta pela Lei n. 9.985/2000 acarreta ao particular o esvaziamento completo dos atributos inerente à propriedade, retirando-lhe o domínio útil do imóvel, de modo que o aspecto subjetivo da hipótese de incidência do IPTU, disposto no artigo 34 do CTN, não se subsume à situação, razão pela qual não se prospera a incidência do referido tributo (...).

A nosso ver, o referido entendimento deve ser ampliado, englobando toda e qualquer unidade de conservação que, por sua natureza, impeça o livre exercício do direito de propriedade, em vista das restrições administrativas que impõe ao bem imóvel, independentemente do grupo ao qual a unidade de conservação pertença e se a posse e o domínio deverão ser direcionados ao ente público ou não.

Para se ter uma ideia da restrição administrativa que a Estação Ecológica impõe ao bem, destaca-se o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei nº 6.902/1981, que aponta a obrigação de 90% (noventa por cento) ou mais da área de cada Estação Ecológica ser destinada, em caráter permanente, à preservação integral da biota; na área restante, desde que haja um plano de zoneamento aprovado, poderá ser autorizada a realização de pesquisas ecológicas que venham a acarretar modificações no ambiente natural.

São expressamente proibidas nas áreas das Estações Ecológicas, sob pena de aplicação de penalidade, a presença de rebanho de animais domésticos de propriedade particular; a exploração de recursos naturais, exceto para fins experimentais, que não importem em prejuízo para a manutenção da biota

nativa; o porte e uso de armas de qualquer tipo; o porte e uso de instrumentos de corte de árvores; e o porte e uso de redes de apanha de animais e outros artefatos de captura (art. 7º, § 1º, da Lei nº 6.902/1981).

Tais proibições foram em parte relativizadas a partir do art. 9º, § 4º, da Lei nº 9.985/2000, que passou a permitir alterações dos ecossistemas no interior das Estações Ecológicas, no caso de: (i) medidas que visem à restauração de ecossistemas modificados; (ii) manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica; (iii) coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas; e (iv) pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo 3% (três por cento) da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares.

Diferentemente de outras unidades de conservação menos restritivas, estas proíbem a visitação pública, salvo quando for com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo ou seu regulamento específico, e a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

De acordo com números do Ministério do Meio Ambiente atualizados até 28 de janeiro de 2020, atualmente o Brasil conta com 30 Estações Ecológicas Federais, 60 Estaduais e 7 Municipais, totalizando 119.781 km^2 de área total[17].

4.1.2. Reserva Biológica (REBIO)

Assim como a Estação Ecológica, a Reserva Biológica é uma UCPI, de posse e de domínio público, que visa, especialmente, à proteção da biota e dos demais atributos naturais de forma integral, sem qualquer interferência humana, salvo aquelas destinadas à recuperação do que, no seu interior, sofreu intervenção ou foi alterado. De acordo com o art. 10 da Lei nº 9.985/2000:

> Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

ATENÇÃO: Em concurso realizado em 2009, pela CESPE, para o cargo de Juiz Federal do TRF da 2ª Região, a banca considerou incorreta a seguinte afirmação: "O Sistema Nacional de Unidades de Conservação classifica como unidade de proteção integral a reserva biológica, que visa preservar ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, podendo abranger áreas particulares".

Trata-se de uma unidade de conservação muito parecida com a anterior, de modo que, com relação às visitas públicas e à pesquisa científica, bem como com

relação à desapropriação e à incidência tributária, todas as considerações feitas para a Estação Ecológica cabem para a Reserva Biológica.

A diferença é que a primeira se destina à proteção da natureza e a segunda, à preservação da biota. Para nós da área jurídica, as expressões parecem traduzir a mesma definição; contudo, conforme nos ensina Benedito Braga[18], "em um ecossistema, o conjunto de seres vivo interage entre si e com o meio natural de maneira equilibrada, pela reciclagem de matéria e pelo uso eficiente da energia solar. A natureza fornece todos os elementos necessários para as atividades dos seres vivos", por outro lado, "um ecossistema compõe-se de elementos abióticos, ou seja, matéria inorgânica ou sem vida (como a água, ar, solo) e elementos bióticos, com todas as características abióticas".

Caberá ao Poder Público, durante os estudos preparatórios, verificar qual será a finalidade perquirida pela unidade de conservação a ser instituída: se uma proteção mais abrangente, englobando todas as funções do ecossistema, apresentará suas conclusões opinando pela criação da Estação Ecológica, se uma proteção mais restrita aos elementos bióticos (o conjunto de todos os organismos vivos de uma localidade), apresentará suas conclusões opinando pela criação da Reserva Biológica.

De acordo com números do Ministério do Meio Ambiente atualizados até 28 de janeiro de 2020, atualmente o Brasil conta com 31 Reservas Biológicas Federais, 27 Estaduais e 8 Municipais, totalizando 59.249 km^2 de área total[19].

4.1.3. Parques Nacionais (PARNA)

Os Parques Nacionais são as unidades de conservação mais conhecidas em todo o país, sendo sua nomenclatura, na linguagem coloquial, utilizada para designar todo o grupo de unidades de conservação. No total, o Brasil possui 475 parques, sendo 74 federais, 223 estaduais e 178 municipais, englobando uma área de 364.320 km^2, conforme dados obtidos no Ministério do Meio Ambiente[20].

Édis Milaré[21] lembra, em sua obra, que "os parques nacionais constituem a mais antiga e popular modalidade de conservação", sendo o primeiro parque brasileiro o de Itatiaia, em 1937, por meio do Decreto nº 1.713/1934.

De acordo com a Lei nº 9.985/2000, os Parques Nacionais têm "como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico" (art. 11).

Diferentemente da ESEC e da REBIO, os Parques têm um apelo maior à visitação, dada a sua "beleza cênica". Mesmo assim, a visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento. Quanto às pesquisas científicas, dependerão de prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade.

De posse e domínio público, caso seja instituído sobre imóvel particular, dependerá de prévia desapropriação, de forma justa e em dinheiro, nos termos do art. 5º, XXIV, da CF.

ATENÇÃO: No ano de 2016, em concurso realizado para a Prefeitura de Mangaratiba, no Estado do Rio de Janeiro, para o cargo de Agente de Fiscalização Ambiental, a banca considerou correta a seguinte afirmativa: "Em relação ao Parque Nacional, NÃO é correto afirmar que: (...) é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei".

Conforme Informativo de Jurisprudência do STJ nº 526, de 25-9-2013, o Ministério Público Federal é parte legítima para propor, na Justiça Federal, ação civil pública que objetive à proteção de zona de amortecimento de parque nacional, ainda que a referida área não seja de domínio da União.

No entender do Tribunal, tratando-se de proteção ao meio ambiente, não há competência exclusiva de um ente da Federação para promover medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo e da competência para o licenciamento.

4.1.4. Monumentos Naturais (MN)

De acordo com o art. 12 da Lei nº 9.985/2000, "o Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica". Apesar de a beleza cênica poder estar presente, diferencia-se dos Parques Nacionais, dado que se direciona à proteção de sítios naturais raros.

O conceito de Monumento Natural pode, ainda, ser encontrado no Dec. nº 58.054/1966, que promulgou a Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e das Belezas Cênicas dos Países da América. Entende-se por Monumentos Naturais:

> As regiões, os objetos, ou as espécies vivas de animais ou plantas, de interesse estético ou valor histórico ou científico, aos quais é dada proteção absoluta, como fim de conservar um objeto específico ou uma espécie determinada de flora ou fauna, declarando uma região, um objeto, ou uma espécie isolada, monumento natural inviolável, exceto para a realização de investigações científicas devidamente autorizadas, ou inspeções oficiais.

Além disso, diferentemente das demais espécies de UCPIs, o Monumento Natural pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. A desapropriação é recomendada, apenas e tão somente, na hipótese de haver incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou, na hipótese de não haver aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Monumento Natural com o uso da propriedade (art. 12, § 2º).

A Lei nº 9.985/2000 autoriza, ainda, nas áreas particulares localizadas em Refúgios de Vida Silvestre e Monumentos Naturais, a criação de animais domésticos e o cultivo de plantas consideradas compatíveis com as finalidades da unidade, de acordo com o que dispuser o seu Plano de Manejo.

ATENÇÃO: Em concurso público realizado em 2015, a CEFET/BA, em prova realizada para o Ministério Público Estadual da Bahia, considerou correta a seguinte afirmação: "O Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica, podendo ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários".

A nosso ver, como tivemos a oportunidade de mencionar no item 2.1.1, mesmo que a posse e o domínio estejam com o particular, entendemos pela não incidência do IPTU sobre essas áreas, dado que o bem sofre limitações administrativas que impedem, sobremaneira, o exercício de qualquer atividade econômica sobre a área protegida.

Quanto à visitação, está sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento.

Em 1987, o Conama, por meio da Res. nº 4, declarou "sítios ecológicos de relevância cultural todas as Unidades de Conservação previstas na legislação, Monumentos Naturais, Jardins Botânicos, Jardins

Zoológicos e Hortos Florestais criados a nível federal, estadual e municipal".

De acordo com dados obtidos no Ministério do Meio Ambiente[22], em todo o Brasil temos 62 monumentos naturais, sendo 5 federais, 34 estaduais e 23 municipais, alcançando área total de 116.487 km^2.

4.1.5. Refúgio de Vida Silvestre (REVIS)

A última unidade de conservação de proteção integral é o REVIS. De acordo com o art. 13 da Lei nº 9.985/2000, "tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória". Sua finalidade denota grande preocupação com a proteção de espécies da flora e da fauna, diferenciando-a das demais UCPIs. No Brasil, são 77 no total, com área[23] de 6.637 km^2.

O Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários; em havendo incompatibilidade ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a sua coexistência com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão

responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento, e a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

ATENÇÃO: De acordo com prova realizada pelo FCC, em 2015, para o cargo de Juiz Substituto do Tribunal de Justiça do Piauí, o REVIS não é "um pequeno espaço territorial, diverso de unidade de conservação, com valor ambiental, protegido nas propriedades rurais".

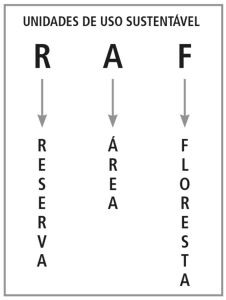
4.2. Unidades de Conservação de Uso Sustentável (UCUS)

De acordo com o art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.985/2000, "O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais". Como o próprio nome diz, são áreas onde a exploração (o uso) é permitida, o que as diferencia das UCPI. Apesar de permitido, o uso é restrito e deve seguir diversas diretrizes socioambientais, dado que o titular deve garantir a perpetuidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

Nos termos do artigo 14 da Lei 9.985/00, são sete as categorias de UCUS existentes em nosso

ordenamento: I – Área de Proteção Ambiental; II – Área de Relevante Interesse Ecológico; III – Floresta Nacional; IV – Reserva Extrativista; V – Reserva de Fauna; VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII – Reserva Particular do Patrimônio Natural, que, somadas às cinco UCPIs apresentadas anteriormente, formam um conjunto total de doze unidades de conservação brasileiras.

Para quem está estudando para concursos públicos, importante lembrar que, em centenas de oportunidades, os examinadores simplesmente questionaram se uma dada categoria pertencia às UCPI e/ou às UCUS. É realmente muito comum questionamentos nesse sentido, pois, em razão do número, é realmente muito difícil lembrar de todos os nomes. Por essa razão, criamos um recurso mnemônico para auxiliar nossos alunos em questões como essa. Vejam:



Um cuidado apenas com a "RAF" é que existe uma única reserva, que é UCPI, a "Reserva Biológica". Esta não se inclui na regrinha que apresentamos acima, ok? Desse modo, toda e qualquer "reserva", "área" e "floresta" será considerada Unidade de Conservação de Uso Sustentável. Vamos testar:

(CESPE/CEBRASPE – PGM/Manaus/AM – 2018 – Procurador do Município) Com base na legislação aplicável ao SNUC e aos espaços territoriais

especialmente protegidos, julgue o seguinte item. "A reserva de desenvolvimento sustentável é um exemplo de unidade de conservação de proteção integral". A resposta está incorreta. De acordo com o "RAF", em sendo "reserva", a unidade é de uso sustentável.

Nos próximos tópicos, vamos conhecer cada uma das categorias de unidades de uso sustentável.

4.2.1. Área de Proteção Ambiental (APA)

Trata-se de uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. Tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, conforme dispõe o art. 15 da Lei nº 9.985/2000.

Perceba que nas APAs a intervenção antrópica não é proibida; pelo contrário, a lei reconhece certo grau de ocupação humana no seu interior. Porém, em razão de alguns atributos não só naturais, como também culturais, a lei lhe confere maior proteção, disciplinando o processo de ocupação, segundo critérios de sustentabilidade, ou seja, de equilíbro, no uso dos recursos naturais.

As APAs foram criadas, originalmente, pela Lei nº 6.902/1981, que previa certas limitações ao uso da área, por meio das seguintes proibições: a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água; b) a realização de obras de

terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais; c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas; d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

Somente em 1988 é que as APAs foram regulamentadas conforme Resolução Conama nº 10. Entre as suas já revogadas disposições, vale lembrar uma previsão específica para a concessão de licença ambiental especial, para o exercício de atividades industriais no seu interior. De acordo com o art. 7º, "Qualquer atividade industrial potencialmente capaz de causar poluição, além da licença ambiental prevista na Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, deverá também ter uma licença especial emitida pela entidade administradora da APA".

Um cuidado importante em razão da nomenclatura é que APAs não se confundem com as APPs (Áreas de Preservação Permanente[24]). Estas têm previsão em outro diploma normativo (art. 4º da Lei nº 12.651/2012, o "Novo Código Florestal"), e são áreas que, em razão dos seus atributos naturais, proíbem, expressamente, a intervenção humana.

As APAs podem ser constituídas em áreas públicas ou privadas; no último caso, respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental. Quanto às visitações e à pesquisa científica, se a APA foi constituída em área privada, cabe ao proprietário

estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais. Por outro lado, se de domínio público, as condições devem ser estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

Quanto à sua gestão, de acordo com o art. 16 da Lei nº 9.985/2000, a Área de Proteção Ambiental deverá dispor de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração, a ser constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme dispõem os arts. 17 a 20 do Dec. nº 4.340/2002. No item 3.2 deste capítulo, trataremos mais aprofundadamente sobre o assunto.

ATENÇÃO: Em concurso realizado em 2015 para o cargo de Juiz Substituto do TJ/AL, a FCC considerou correta a seguinte afirmação: "A Área de Proteção Ambiental – APA é uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável formada por uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos ambientais relevantes".

Discussão jurisprudencial interessante sobre as Áreas de Proteção Ambiental diz respeito à justiça competente para julgamento dos crimes ambientais praticados no seu interior. Há muitos anos, o STJ possuía enunciado, por meio do qual consagrava-se a ideia de que: "Compete à Justiça Federal processar e julgar os crimes praticados contra a fauna" (Súm. nº 91). Ocorre, contudo, que, com o advento da Lei nº 9.605/1998 ("Lei de Crimes Ambientais"), essa regra deixou de existir, pois o novo diploma não faz

referência expressa à competência da Justiça Federal para o processo e julgamento dos crimes nela previstos.

Em decisão publicada no Informativo de Jurisprudência nº 398, de junho de 2009, a Terceira Seção do STJ entendeu que, em regra, os crimes ambientais praticados no interior das APAs devem ser julgados pela justiça estadual; mas, se a APA foi instituída por Decreto Federal, a lide passa a tratar de interesse direto e específico da União na causa, a atrair a competência da Justiça Federal para o deslinde do feito:

> A competência da Justiça Federal, prevista no art. 109, I, da Constituição, tem por base um critério subjetivo, levando em conta, não a natureza da relação jurídica litigiosa, e sim a identidade dos figurantes da relação processual. Presente, no processo, um dos entes ali relacionados, a competência será da Justiça Federal (STJ – Conflito de Competência nº 80905/RJ, rel. Min. Og Fernandes – 3ª Seção – j. 10-6-2009).

Atualmente, o Brasil possui 375 APAs, sendo 37 federais, 200 estaduais e 138 municipais compondo uma área total[25] de 1.298.968 km^2, sendo, em dimensão e em números totais, a maior unidade de conservação instituída em todo o país.

4.2.2. Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)

As ARIEs são, em regra, de pequena extensão[26], com pouca ou nenhuma ocupação humana. São

consideradas relevantes, pois possuem características naturais extraordinárias, ou mesmo porque abrigam exemplares raros da biota regional. Seu objetivo é manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza. Podem ser instituídas e mantidas em áreas públicas ou privadas. Nesse último caso, respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Relevante Interesse Ecológico (art. 16, § 2º, da Lei nº 9.985/2000).

Em sendo particulares, as áreas poderão ser adquiridas ou arrendadas, no todo ou em parte, pelo Poder Público, se isso assegurar uma proteção mais efetiva delas, conforme dispõe o art. 8º do Dec. nº 89.336/1984.

Em 1989, por meio da Resolução Conama nº 12, o órgão disciplinou, em todo o país, a proibição de atividades que afetem o ecossistema nas ARIEs, indicando que, nelas, entre outras atividades não predatórias, é permitido o exercício do pastoreio equilibrado e a colheita limitada de produtos naturais, desde que devidamente controlados pelos órgãos supervisores e fiscalizadores (art. 2º).

Atualmente, o Brasil possui 59 ARIEs, sendo 13 federais, 30 estaduais e 16 municipais, compondo uma área total[27] de 1.164 km^2.

4.2.3. Florestal Nacional (FLONA)

Uma das mais conhecidas unidades de conservação brasileiras, a FLONA é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas, e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas, sendo de posse e domínios públicos.

Por se tratar de uma área que permite a exploração sustentável, no seu interior, é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade, conforme prevê o art. 17, § 2º, da Lei nº 9.985/2000.

Quanto à visitação e à pesquisa científica, ambas são permitidas. A primeira é condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração. Já a segunda é, inclusive, incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento.

ATENÇÃO: Em concurso público realizado em 2015 pela CESPE/CEBRASPE, para o cargo de Advogado da União, a banca considerou correta a seguinte afirmação: "A floresta nacional é unidade de conservação de uso sustentável, de posse e de domínio públicos, cuja criação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, com vistas ao seu objetivo

básico de uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e pesquisa científica".

A Lei nº 9.985/2000 prevê a criação de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração, constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes para a gestão das florestas públicas.

Em 2006, foi publicada a Lei nº 11.284, que dispõe sobre a concessão das florestas para a inciativa privada. A partir de então, o Poder Público pode gerir as florestas públicas por meio da criação de FLONAs em todo o território nacional, da destinação de florestas públicas às comunidades locais ou por meio da concessão florestal. As unidades de manejo das FLONAs poderão ser concedidas para a inciativa privada, mediante delegação onerosa, por meio da qual terão o direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços, por prazo determinado.

De acordo com dados do Ministério do Meio Ambiente, atualmente, temos 108 florestas nacionais, estaduais e municipais, formando uma área total[28] de 314.009 km^2.

4.2.4. Reserva Extrativista (RESEX)

De domínio público, a Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e

na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, bem como assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

Em que pese seu domínio ser público, em razão da sua relação com as populações que nela habitam, o art. 18, § 1º. da Lei nº 9.985/2000 prevê que o seu uso será concedido às populações extrativistas tradicionais, devendo as áreas particulares incluídas em seus limites ser desapropriadas.

A criação das RESEXs foi regulamentada pela Instrução Normativa ICMBio nº 03/2007, que, de acordo com o seu artigo, deve considerar as seguintes diretrizes: I – a conservação da biodiversidade e a sustentabilidade ambiental; II – a transparência do processo de criação e a adequação à realidade local; III – o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e seus sistemas de organização e de representação social; IV – o reconhecimento de que os territórios tradicionais são espaços de reprodução social, cultural e econômica das populações tradicionais; V – a promoção dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios e seu protagonismo na criação da Unidade; VI – a valorização e integração de diferentes formas de saber, especialmente os saberes, práticas e conhecimentos das populações tradicionais; e VII – a busca pela melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, o acesso aos serviços básicos e a cidadania, respeitando-se suas especificidades e características socioculturais.

A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área. Quanto à pesquisa científica, é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

A exploração, nas áreas, tem importantes restrições previstas na Lei. A exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional, por exemplo, são proibidas. Por outro lado, a exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista, conforme o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

ATENÇÃO: Em concurso público realizado em 2018 pela FCC para o cargo de Consultor Legislativo – Meio Ambiente da Câmara Legislativa do Distrito Federal –, foi considerada incorreta a seguinte afirmação: "A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade, segundo a definição contida na Lei nº 9.985/2000. Em relação a ela, a gestão competirá ao Ministério do Meio Ambiente, e o plano de manejo será aprovado por um Conselho Deliberativo, constituído por representantes de órgãos públicos, de

organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, sendo que a visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais".

A gestão da Reserva Extrativista deve ser feita por meio de um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade, nos termos do art. 18, § 2º, da Lei nº 9.985/2000.

Conforme dados publicados pelo Ministério do Meio Ambiente, atualmente, temos 95 Reservas Extrativistas em todo o Brasil, compondo uma área total[29] de 156.217 km^2.

4.2.5. Reserva de Fauna (REFAU)

De acordo com o art. 19 da Lei nº 9.985/2000, a Reserva de Fauna é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos. Trata-se de uma área de posse e domínio públicos, devendo as áreas particulares incluídas em seus limites ser desapropriadas.

Quanto às suas restrições, a visitação pública pode ser permitida, desde que compatível com o manejo da unidade e de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua

administração. Além disso, a pesquisa é permitida[30], e a comercialização dos produtos e subprodutos resultantes das pesquisas obedecerá ao disposto nas leis sobre fauna e regulamentos. Por outro lado, a caça amadorística ou profissional é terminantemente proibida em sua localidade.

De acordo com dados obtidos no Ministério do Meio Ambiente[31], o Brasil não possui nenhuma Reserva de Fauna instituída.

4.2.6. Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)

Prevista no art. 20 da Lei nº 9.985/2000, a RDS é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

Seu objetivo básico é preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por essas populações.

Seu domínio é público, porém a gestão é feita por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por

representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade. O referido Conselho tem a função, ainda, de aprovar o plano de manejo da RDS.

Apesar do abrigo de populações tradicionais no seu interior, o exercício de atividades antrópicas dentro dela devem respeitar as seguintes condições: I – é permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área; II – é permitida e incentivada a pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento; III – deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação; e IV – é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área (art. 20, § 5º, da Lei nº 9.985/2000).

ATENÇÃO: Em concurso realizado em 2014 pelo MPE/PR para o cargo de Promotor de Justiça do Estado do Paraná, a banca considerou correta a seguinte afirmação: "Na Reserva de Desenvolvimento Sustentável deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação".

A criação das RESEXs foi regulamentada pela Instrução Normativa ICMBio nº 03/2007, que, de acordo com o seu artigo, deve considerar as seguintes diretrizes: I – a conservação da biodiversidade e a sustentabilidade ambiental; II – a transparência do processo de criação e a adequação à realidade local; III – o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e seus sistemas de organização e de representação social; IV – o reconhecimento de que os territórios tradicionais são espaços de reprodução social, cultural e econômica das populações tradicionais; V – a promoção dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios e seu protagonismo na criação da Unidade; VI – a valorização e integração de diferentes formas de saber, especialmente os saberes, práticas e conhecimentos das populações tradicionais; e VII – a busca pela melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, o acesso aos serviços básicos e a cidadania, respeitando-se suas especificidades e características socioculturais.

De acordo com dados obtidos no Ministério do Meio Ambiente[32], o Brasil possui 39 reservas de desenvolvimento sustentável, com área total de 112.447 km^2.

4.2.7. Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)

Diferente de todas as demais modalidades de unidades de conservação, a RPPN é uma área privada,

na qual o proprietário, por meio de um termo de compromisso firmado com o órgão ambiental, resolve averbar uma obrigação perpétua na matrícula, de manutenção e conservação da diversidade ecológica existente no interior do seu imóvel. A partir da sua instituição, a Lei nº 9.985/2000 permite que no seu interior ocorra, apenas, pesquisa científica e visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais.

A RPPN foi regulamentada em 5 de abril de 2006, por meio do Dec. nº 5.746, que prevê procedimento específico, em âmbito federal, para a criação da referida unidade. Vejamos:

> Art. 3º O proprietário interessado em ter seu imóvel, integral ou parcialmente, transformado em RPPN, deverá, no âmbito federal, encaminhar requerimento ao IBAMA, solicitando a criação da RPPN, na totalidade ou em parte do seu imóvel, segundo o modelo do Anexo I deste Decreto, e na forma seguinte:
> I – o requerimento relativo a propriedade de pessoa física deverá conter a assinatura do proprietário, e do cônjuge ou convivente, se houver;
> II – o requerimento relativo a propriedade de pessoa jurídica deverá ser assinado pelos seus membros ou representantes com poder de disposição de imóveis, conforme seu ato constitutivo e alterações posteriores; e
> III – quando se tratar de condomínio, todos os condôminos deverão assinar o requerimento ou indicar um representante legal, mediante a apresentação de procuração.

Em âmbito federal, competirá ao Ibama: verificar a legitimidade e a adequação jurídica e técnica do requerimento perante a documentação apresentada; realizar a vistoria do imóvel; divulgar no *Diário Oficial da União* a intenção de criação da RPPN; disponibilizar na internet, pelo prazo de 20 dias, informações sobre a

RPPN proposta, e realizar outras providências cabíveis para levar a proposta a conhecimento público; avaliar, após, o prazo de divulgação, os resultados e as implicações da criação da unidade, e emitir parecer técnico conclusivo que, inclusive, avaliará as propostas do público; aprovar ou indeferir o requerimento, ou, ainda, sugerir alterações e adequações à proposta; notificar o proprietário, em caso de parecer positivo, para que proceda à assinatura do Termo de Compromisso, e averbação deste junto à matrícula do imóvel afetado, no Registro de Imóveis competente, no prazo de 60 dias contados do recebimento da notificação; e publicar portaria, após a averbação do Termo de Compromisso pelo proprietário, comprovada por certidão do Cartório de Registro de Imóveis.

Com relação à portaria, vale ressaltar que as RPPNs, no âmbito federal, serão declaradas instituídas somente após a publicação da portaria pelo Ibama.

De acordo com dados obtidos no Ministério do Meio Ambiente[33], o Brasil possui 993 RPPNs instituídas, com área total de 5.917 km^2.

4.3. Reservas da biosfera

As Reservas da Biosfera são áreas especialmente protegidas para além daquelas descritas anteriormente como de proteção integral e de uso sustentável. Foram incorporadas ao texto da Lei nº 9.985/2000, em respeito ao Programa Homem e Biosfera (MaB – *Man and the Biosphere*) da UNESCO. De acordo com o art. 41 do Sistema Nacional de Unidades de Conservação:

> Art. 41. A Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.

ATENÇÃO: Em concurso realizado para o ICMBio em 2014 pela CESPE/CEBRASPE, foi considerada incorreta a seguinte afirmação: "A reserva da biosfera é uma categoria de UC do grupo de proteção integral que visa à gestão integrada do território".

De acordo com a UNESCO[34], as Reservas da Biosfera devem cumprir de forma integrada três funções: (a) contribuir para conservação da biodiversidade e da diversidade cultural; (b) garantir o desenvolvimento sustentável; e (c) criar condições logísticas para a efetivação de projetos demonstrativos, para a produção e difusão do conhecimento e para a educação ambiental, bem como para as pesquisas científicas e o monitoramento nos campos da conservação e do desenvolvimento sustentável.

A Reserva da Biosfera é constituída por áreas de domínio público ou privado, podendo ser integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas legais que disciplinam o manejo de cada categoria específica. Deve ser gerida por um Conselho Deliberativo, coordenado pela Comissão Brasileira para o Programa "O Homem e a Biosfera" – COBRAMAB, com a finalidade de planejar, coordenar e

supervisionar as atividades relativas ao Programa, conforme determina o art. 42 do Dec. nº 4.340/2002.

5. GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

5.1. Plano de manejo

De acordo com o art. 2º, XVII, da Lei nº 9.985/2000, entende-se por Plano de Manejo o "documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade".

Todas as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo, a ser elaborado pelo órgão gestor ou pelo proprietário, no prazo máximo de cinco anos a partir da sua criação, que abranja a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

A aprovação do plano é feita por portaria do órgão executor, no caso de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural; ou por meio de resolução do conselho deliberativo, no caso de Reserva Extrativista e

Reserva de Desenvolvimento Sustentável, após prévia aprovação do órgão executor.

Tendo em vista que o plano é o documento que regula as normas de uso e de manejo da área e que ele deve ser criado em um prazo de até cinco anos, enquanto não for editado, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais, nos termos do parágrafo único do art. 28 da Lei nº 9.985/2000.

5.2. Conselhos consultivo e deliberativo

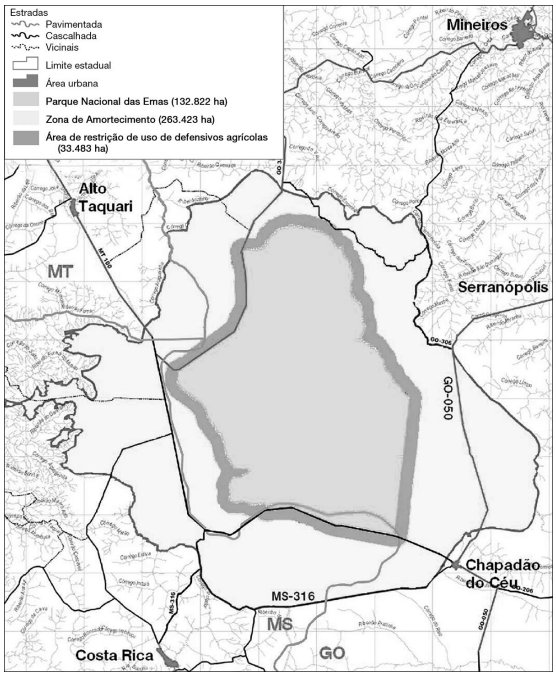
As unidades de conservação do grupo de Proteção Integral deverão possuir um Conselho Consultivo ou Deliberativo, que, nos termos do art. 29 da Lei nº 9.985/2000, será presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade. Nas UCUS a existência do conselho é facultativa, salvo para as APAs (art. 15, § 5º), para as FLONAs (art. 17, § 5º), para as RESEX (art. 18, § 2º) e para as RDS (art. 20, § 4º).

A gestão das unidades de conservação não é feita pelos Conselhos, mas, sim, pelo órgão responsável pela sua administração, podendo ser o Poder Público ou uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

O conselho de cada unidade possui as seguintes competências: I – elaborar o seu regimento interno, no prazo de 90 dias, contados da sua instalação; II – acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo; III – buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno; IV – esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade; V – avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação; VI – opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade; VII – acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade; VIII – manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e IX – propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso.

5.3. Zonas de amortecimento

Entende-se por "zona de amortecimento" o entorno de uma unidade de conservação onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade, conforme dispõe o art. 2º, XVIII, da Lei nº 9.985/2000. Todas as categorias de unidades de conservação devem ter uma zona de amortecimento no seu entorno, salvo as APAs e as RPPNs, de acordo com o art. 25 da Lei nº 9.985/2000. Para ilustrar uma zona de amortecimento, temos[35]:



Conselho Consultivo do Parque Nacional das Emas

Tais zonas substituíram as antigas restrições impostas às atividades que pudessem afetar a biota, em um raio de 10 km, no entorno das unidades de

conservação, previstas na Resolução Conama nº 13/1990 e no Dec. nº 99.274/1990.

Como dito anteriormente, a Lei nº 9.985/2000 reconhece que as áreas das unidades de conservação de proteção integral têm natureza rural para efeitos legais. As zonas de amortecimento dessas unidades, de acordo com o parágrafo único do art. 49, uma vez definidas formalmente, não poderão ser transformadas em zonas urbanas.

Quanto à indenização pela instituição de zonas de amortecimento em áreas privadas, entende Édis Milaré[36] que:

> (...) não cabe, como regra geral, indenização, posto que o imóvel afetado não vê sua dominialidade alterada e continua a aceitar usos econômicos, apenas sofrendo certas restrições e uma regulamentação da atividade, e, por óbvio, de forma não tão restritiva como ocorre no interior das unidades de conservação.

5.4. Gestão por meio de OSCIP

De acordo com o art. 30 da Lei nº 9.985/2000, "as unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público[37] com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão".

Importante salientar que, para Frederico Amado[38], tal alternativa é inconstitucional, "pois importa em delegação do poder de polícia, que é atividade estatal indelegável, porquanto não se

vislumbra como administrar uma UC sem exercer essa prerrogativa estatal" (ADI-MC nº 177/1999).

Para que uma OSCIP possa gerir uma unidade de conservação, ela precisa comprovar o cumprimento de dois requisitos. São eles: (i) que a OSCIP tenha, entre seus objetivos institucionais, a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável; e (ii) que comprove a realização de atividades de proteção do meio ambiente ou desenvolvimento sustentável, preferencialmente na unidade de conservação ou no mesmo bioma.

5.5. Taxas de visitação

Em vista do caráter restritivo conferido às unidades de proteção integral, a Lei nº 9.985/2000 permite que os gestores dessas unidades angariem recursos por meio de taxas de visitação. Tais valores devem ser aplicados conforme regra prevista no art. 35 da Lei nº 9.985/2000. Vejamos:

> I – até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;
> II – até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo;
> III – até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.

ATENÇÃO: Nas unidades de conservação de uso sustentável, a Lei não autoriza a cobrança de taxas de

visitação.

5.6. Compensação ambiental

A Lei nº 9.985/2000 prevê, em seu art. 36, a obrigatoriedade de os empreendedores de atividades de significativo impacto ambiental apoiarem a implementação e a manutenção de unidade de conservação de proteção integral em território nacional, com fundamento no EIA/RIMA.

Trata-se do instituto conhecido por compensação ambiental, que se baseia em princípios como o da prevenção, do usuário-pagador e do poluidor-pagador.

Excepcionalmente, a Lei nº 9.985/2000 autoriza que a compensação seja feita mediante a implementação e a manutenção de uma unidade de uso sustentável, desde que ela esteja localizada na Amazônia Legal. A compensação ambiental foi regulamentada pelos arts. 31 a 34 do Dec. nº 4.340/2002.

O instituto teve a sua inconstitucionalidade discutida perante o Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADIn nº 3.378. Sob a relatoria do Min. Carlos Britto, o Pleno entendeu que o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 respeita os princípios constitucionais da legalidade, da separação dos poderes, do usuário-pagador e da razoabilidade. Em suas palavras:

> Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida

> amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez (STF – ADIn nº 3.378 – Pleno – rel. Ministro Carlos Britto – j. 9-4-2008).

Por outro lado, entendeu o STF que, em parte, a redação normativa era inconstitucional. Para o Tribunal, os valores dispendidos pelo empreendedor para promover a compensação devem ser fixados "proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa". O texto legal do art. 36, § 1º, da Lei nº 9.985/2000 indicava, originalmente, que os valores da compensação não podiam ser inferiores a *0,5% (meio por cento)* dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento que está sendo licenciado.

ATENÇÃO: Em concurso realizado em 2018 para o cargo de Procurador do Estado de São Paulo, a VUNESP entendeu como incorreta a seguinte afirmação: "O Supremo Tribunal Federal considerou constitucional a prefixação de um piso para a compensação ambiental devida pela implantação de empreendimento de significativo impacto ambiental, devendo os valores serem fixados proporcionalmente ao impacto ambiental, a partir do mínimo previsto na Lei nº 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação)".

Por conta do que fora decidido na ADIn nº 3.378, o Governo Federal foi obrigado a alterar o Dec. nº 4.340/2002. A partir de então, o Ibama passou a ser

competente para o estabelecimento do grau de impacto com base no estudo prévio de impacto ambiental e do respectivo relatório – EIA/RIMA. De acordo com a nova redação, para a realização do cálculo, o Ibama deverá levar em consideração apenas os impactos negativos sobre o meio ambiente, não devendo ser incluídos no cálculo da compensação os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais.

O art. 31-A prevê a fórmula a ser utilizada pelo Ibama para o cálculo do valor da compensação ambiental. De acordo com o referido dispositivo, o Valor da Compensação Ambiental ("CA") será calculado pelo produto do Grau de Impacto ("GI") com o Valor de Referência ("VR"):

$$CA = VR \times GI$$

Visando garantir o contraditório e a ampla defesa, da decisão administrativa proferida pelo Ibama para cálculo da compensação ambiental, caberá recurso no prazo de 10 dias, de acordo com o art. 31-B do Dec. nº 4.340/2002. O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior. A autoridade, então, deverá julgar o recurso no prazo de até 30 dias, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

Ainda, o art. 32 prevê a criação de câmara de compensação ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de I – estabelecer

prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental; II – avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental, de acordo com estudos ambientais realizados e percentuais definidos; III – propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação; e IV – estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação.

A Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA) foi criada em 3-11-2010, por meio da Portaria MMA nº 416, cujas atribuições estão descritas no art. 3º:

> I – estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental federal;
> II – avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental;
> III – propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação;
> IV – estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação;
> V – deliberar, na sua esfera de competência, sob forma de resoluções, proposições e recomendações, visando o cumprimento da legislação ambiental referente à compensação ambiental federal; e
> VI – elaborar seu regimento interno.

Quanto à destinação dos valores arrecadados a título de compensação, o art. 33 determina que os recursos sejam aplicados nas unidades de conservação, respeitando a seguinte ordem de prioridade: I – regularização fundiária e demarcação das terras; II – elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; III – aquisição de bens e serviços necessários a implantação, gestão, monitoramento e proteção da

unidade, compreendendo sua área de amortecimento; IV – desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e V – desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Em 28-5-2018, foi publicada a Lei nº 13.668 (conversão da MP nº 809/2017[41]), que alterou as regras para a destinação e aplicação dos recursos da compensação ambiental. A partir de então, o ICMBio passou a ser autorizado a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000, destinados às unidades de conservação instituídas pela União.

Com base nessas alterações, atualmente temos duas modalidades de execução da compensação ambiental[42]:

> (a) *Cumprimento direto*, por meio do qual o cumprimento das obrigações relacionadas à compensação ambiental se dá mediante a implementação de ações diretamente pelo empreendedor ou por seus prepostos nos termos do Plano de Trabalho de Compensação Ambiental[43] ("PTCA"); e
> (b) *Cumprimento indireto*, por meio do qual o cumprimento pelo empreendedor das obrigações relacionadas à compensação ambiental é feito mediante depósito do valor fixado pelo órgão licenciador em um fundo privado denominado Fundo de Compensação Ambiental (FCA).

Em ambos os casos, caberá ao empreendedor assinar eletronicamente, no âmbito de um processo administrativo, o "Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA), que é o instrumento

de adesão, por meio do qual são formalizadas e estabelecidas as condições para o cumprimento, pelo empreendedor, das obrigações de compensação ambiental previstas no licenciamento ambiental.

Administrativamente, o MMA e o ICMBio estruturaram, ainda, a Comissão Permanente de Compensação Ambiental (CPCAM), nos termos da Portaria Conjunta nº 651/2019, como uma instância de governança interna, com competência para deliberar sobre a destinação e o planejamento da aplicação da compensação ambiental, bem como para monitorar e avaliar a gestão e execução dos recursos, propondo medidas corretivas necessárias quando identificados fatos e atos que prejudiquem o cumprimento das finalidades da compensação ambiental (art. 2º, IV, Portaria Conjunta MMA e ICMBio nº 1.039/2018). Muito cuidado: não confunda a CPCAM com a CFCA.

Os critérios, as políticas e as diretrizes para criação, gestão e execução do Fundo de Compensação Ambiental (FCA) foram elencados pela Portaria Conjunta MMA e ICMBio nº 1.039/2018, que, além de autorizar a Caixa Econômica Federal[44] a criar, administrar, gerir e executar o Fundo de Compensação Ambiental, asseverou que as fontes do FCA decorrem, exclusivamente, dos recursos oriundos dos aportes, pelos empreendedores, dos valores de compensação ambiental destinados às unidades de conservação instituídas pela União, acrescidos de correção monetária e eventuais juros e multas; e dos rendimentos obtidos com o investimento das disponibilidades financeiras do FCA.

A instituição financeira oficial[45] é a responsável pela execução, direta ou indireta, e pela gestão

centralizada dos recursos de compensação ambiental destinados às unidades de conservação instituídas pela União, e poderá, para a execução indireta, firmar contrato com instituições financeiras oficiais regionais. Além disso, a instituição financeira oficial passou a ser autorizada a promover as desapropriações dos imóveis privados indicados pelo Instituto Chico Mendes que estejam inseridos na unidade de conservação destinatária dos recursos de compensação ambiental.

Quanto à atualização dos valores, de acordo com o art. 14-B da Lei nº 13.668/2018, deverá ser aplicado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) a contar da data de fixação da compensação ambiental pelo órgão licenciador.

A temática da compensação ambiental é muito comum em concursos públicos, e por isso selecionamos a seguir algumas afirmações consideradas **corretas** em bancas realizadas nos últimos anos:

1. **(FCC – 2018 – Prefeitura de Macapá/AP – Engenheiro Sanitarista)** Tendo em vista o Decreto Federal nº 6.848, de 14 de maio de 2009, que altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental, considere as afirmações a seguir.

I – Para os fins de fixação da compensação ambiental que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, ocasião em que

considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente.

II – O cálculo da compensação ambiental deverá conter os indicadores do impacto gerado pelo empreendimento e das características do ambiente a ser impactado.

III – O EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do Grau de Impacto nos Ecossistemas (GI).

2. **(FCC – 2017 – TJ/SC – Juiz Substituto)** O proprietário de uma Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN (...) pode receber recursos advindos da compensação ambiental desde que sua unidade de conservação tenha sido afetada por um empreendimento de significativo impacto ambiental.
3. **(PGE/PA – 2011 – Procurador do Estado do Pará)** A compensação ambiental e a indenização pelo dano ambiental têm natureza distinta, não havendo *bis in idem* na cobrança de indenização, desde que nela não se inclua a compensação anteriormente realizada ainda na fase de implantação do projeto.

Em relação ao licenciamento de atividades de significativo impacto ambiental que afetam unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o art. 36, § 3º, da Lei nº 9.985/2000 apresenta duas condicionantes para a expedição da licença ambiental: 1ª) a prévia autorização do órgão responsável pela gestão da unidade afetada; e 2ª) que a unidade afetada seja uma das beneficiárias da compensação ambiental.

De acordo com os arts. 1º e 5º, I a III, da Resolução Conama nº 428/2010, o licenciamento ambiental de atividades que impactam uma unidade de conservação deve observar os seguintes procedimentos adicionais àqueles descritos na Resolução Conama nº 237/1997:

a) O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação.

b) Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/RIMA o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento: I – puder causar impacto direto em UC; II – estiver localizado na sua ZA; III – estiver localizado no limite de até 2 mil metros da UC, cuja ZA não tenha sido estabelecida no prazo de até 5 anos a partir da data da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015.

A nosso ver, a compensação ambiental é um instrumento que garante equilíbrio entre os interesses

econômicos e sociais e a preservação da qualidade ambiental, ao permitir o desenvolvimento de atividades de significativo impacto em todo o país, garantindo a internalização e o retorno dos custos ambientais à sociedade pelo investimento direto ou indireto nas unidades de conservação. A Lei nº 13.668/2018, por sua vez, corrigiu discrepâncias ao permitir a liberação de recursos bilionários para a gestão das unidades. Em um momento em que se discute o controle ao desmatamento do bioma Amazônia, os valores poderão servir para a regularização fundiária das unidades de conservação e para a implementação das unidades.

6. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?

Um dos temas mais cobrados em Exame da Ordem, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação já caiu em nove oportunidades, desde o primeiro certame organizado pela FGV. No Exame VI foram duas questões. Depois, voltou a ser cobrado nas provas dos Exames VII, VIII, XIII, XVII, XIX, XXVIII e XXXIII. Desta forma, é aconselhado que os postulantes redobrem a atenção ao tema durante a preparação.

Quanto às carreiras públicas e jurídicas, sempre que temos direito ambiental no edital, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação é mencionado. Nas provas, o tema é muito cobrado para carreiras policiais; magistratura estadual e federal; procuradorias federal, estadual e municipal; defensorias e promotorias. Ademais, encontramos questões com a temática em concursos para cargos de nível médio, como, por exemplo, para Técnico Ambiental do IBAMA,

Fiscal Ambiental de Prefeituras e Guardas Municipais Ambientais.

7. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

1. (CESPE/CEBRASPE – TJ/PR – 2019 – Juiz Substituto) São unidades de conservação que admitem a habitação ou a permanência de populações tradicionais:

a) as reservas extrativistas e as reservas de fauna.

b) as estações ecológicas e as reservas biológicas.

c) as reservas de desenvolvimento sustentável e as florestas nacionais.

d) as reservas de fauna e os parques nacionais.

GABARITO: C

Comentário: Ao se deparar com uma questão como esta, primeiramente, o examinado deve lembrar quais das modalidades são consideradas de Uso Sustentável, dado que apenas nessas a lei permite intervenção antrópica. Utilizando-se da nossa palavra recomendada em nossa obra (RAF), possível identificarmos que apenas as alternativas "a" e "c" contemplam unidades de Uso Sustentável, já que os termos "estações ecológicas", "reservas biológicas" e "parques nacionais" não estão incluídos no conjunto do RAF. A alternativa "a", apesar de indicar duas UCUS, menciona a "reserva de fauna", que não é direcionada à habitação ou à permanência de populações tradicionais, mas, sim, como o próprio nome diz, de "populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos" (art. 19 da Lei nº 9.985/2000).

2. (UERR – CODESAIMA – 2017 – Engenheiro Agrônomo) Assinale a alternativa correta de acordo com a Lei no 9.985/2000 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Para os fins previstos nesta lei, entende-se por:

a) unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

b) diversidade biológica: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.

c) conservação da natureza: a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.

d) preservação: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

e) recurso ambiental: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais.

GABARITO: A

Comentário: O conceito apresentado na alternativa "a" corresponde ao conceito apresentado no art. 2º, I, da Lei nº 9.985/2000, por meio do qual:

> Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I – unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites

definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

3. **(CEFETBAHIA – MPE/BA – 2018 – Promotor de Justiça Substituto)** O senhor João de Deus possui uma pequena propriedade localizada na Zona Rural do Município fictício de Águas Claras. A totalidade da poligonal dessa propriedade passou a ser parte integrante de uma unidade de conservação, que tem como objetivo "proteger ambientes naturais onde se assegurem condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória" (BRASIL, 2000, p.5). Dentre outras informações repassadas pelo órgão ambiental, consta que a visitação pública nessa unidade de conservação está sujeita a normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

   Com base na situação acima apresentada, e de acordo com a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), é correto afirmar que

   a) a unidade de conservação constituída sobre a propriedade de seu João de Deus é uma Área de Proteção Ambiental, sendo uma unidade de conservação do grupo de Uso Sustentável. Por essa razão, não há óbices a que o senhor João de Deus permaneça na área, podendo ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de sua propriedade privada.

   b) a unidade de conservação constituída sobre a propriedade de seu João de Deus é uma Área de Relevante Interesse Ecológico, sendo uma unidade de conservação do grupo de Uso Sustentável. Nesse caso, o senhor João de Deus poderá permanecer na área, mas podem ser estabelecidas regras, como forma de compatibilizar os objetivos da unidade de conservação, com a utilização da terra e dos recursos naturais pelo proprietário.

   c) a Unidade de Conservação constituída é um Refúgio da Vida Silvestre, sendo uma Unidade de Conservação do

grupo de Proteção Integral. Nesse caso, o senhor João de Deus poderá permanecer na área, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade de conservação com sua utilização da terra e dos recursos naturais.

d) a Unidade de Conservação constituída é um parque, sendo uma Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral. Nesse caso, a posse e o domínio são públicos, sendo que a área do senhor João de Deus, incluída em seus limites, será desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

e) a Unidade de Conservação constituída é uma Estação Ecológica, sendo esta uma Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral. Nesse caso, a posse e o domínio são públicos, sendo que a área do senhor João de Deus, incluída em seus limites, será desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

GABARITO: C

Comentário: De acordo com o disposto no art. 13 da Lei nº 9.985/2000: "O Refúgio de Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória". Este é, como vimos no enunciado, o objeto da unidade de conservação criada sobre a área do Sr. João de Deus.

4. (FEPESE – PGE/SC – 2018 – Procurador do Estado) Considere as seguintes afirmativas, em relação às categorias de Unidades de Conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, conforme a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000:

1. O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

2. O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto

dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

3. O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

4. A Estação Ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.

5. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

Assinale a alternativa que indica todas as afirmativas corretas.

a) São corretas apenas as afirmativas 1, 2 e 3.

b) São corretas apenas as afirmativas 1, 4 e 5.

c) São corretas apenas as afirmativas 2, 4 e 5.

d) São corretas apenas as afirmativas 2, 3 e 4.

e) São corretas apenas as afirmativas 3, 4 e 5.

GABARITO: E

Comentário: A questão seria facilmente respondida se o examinado se lembrasse da diferença conceitual entre os verbos "preservar" e "conservar". O primeiro se relaciona aos objetivos perquiridos pelas unidades de conservação de proteção integral, ao passo que o segundo, aos objetivos das unidades de uso sustentável, conforme prevê o art. 7º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.985/2000.

5. (PGR – 2017 – Procurador da República) A sobreposição de unidades de conservação da natureza e territórios ocupados por populações tradicionais é um fato: dados de 2011 apontam a presença de povos e comunidades tradicionais em 37% das unidades de conservação federais, sendo 14% em unidades de conservação de proteção integral.

Quando se trata de unidades de conservação de proteção integral onde há a presença de populações tradicionais, que

alternativas podem revelar-se adequadas para enfrentar o problema?

I – A remoção das populações tradicionais, em caráter excepcional, quando comprovada a inviabilidade, especialmente de longo prazo, da permanência das populações.

II – A dupla afetação da área como unidade de conservação e como território tradicional, viabilizada por meio de administração conjunta ou gestão compartilhada.

III – A recategorização da unidade de conservação de proteção integral, para transformá-la em unidade de conservação de uso sustentável.

IV – A desafetação da unidade, com alteração de seus limites incidentes sobre o território tradicional, nos casos de incompatibilidade em relação à permanência das comunidades tradicionais.

a) Todas as alternativas podem revelar-se adequadas.

b) Apenas as alternativas II, III e IV podem revelar-se adequadas.

c) Apenas as alternativas I, II e III podem revelar-se adequadas.

d) Apenas as alternativas II e III podem revelar-se adequadas.

GABARITO: A

Comentário: Trata-se de uma questão complexa e atrelada à atuação específica da carreira perseguida no concurso da PGR. Há manuais internos do Ministério Público Federal que fazem recomendações específicas para tanto. No campo legal, todas as alternativas encontram respaldo na Lei nº 9.985/2000 e na CF/1988. Importante destacar que apenas nas Unidades de Uso Sustentável é permitida a ocupação por população tradicional, em especial, nas chamadas "Reservas Extrativistas" e "Reservas de Desenvolvimento Sustentável" (art. 23 da Lei nº 9.985/2000).

De acordo com o art. 42: "As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente

realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes". A regra, portanto, é o reassentamento.

O referido dispositivo foi regulamentado pelo Dec. nº 4.340/2002, por meio do qual: "Enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em Unidade de Conservação de Proteção Integral serão reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação" (art. 39).

---

1 Dossiê com todos as peças produzidas durante o processo legislativo do PL no 2.892/1992. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F86BA3D98BFA197F354EC07840412EE3.proposicoesWebExterno1?codteor=1140158&filename=Dossie+-PL+2892/1992. Acesso em: 20 set. 2022.

2 "Art. 3º Os Governos Contratentes acordam em que os limites dos parques nacionais não serão alterados nem alienada parte alguma dêles a não ser pela ação de autoridade legislativa competente, e que as riquezas nêles existentes não serão exploradas para fins comerciais."

3 PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 314.

4 Ata da 8ª Reunião Ordinária do Conama de 18-3-1986. Disponível em: http://www2.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1450/ATA_8_RO.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

5 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 11. ed. São Paulo: RT, 2018. p. 1545.

6 PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Análise Crítica da Nova Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza do Brasil. In: *Revista de Direito Ambiental (RDA)*, ano 06, abril-jun., São Paulo: RT, 2001. p. 61.

7 Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=86760. Acesso em: 25 set. 2022.

8 MENDES, Nathalia. Unidades de Conservação Ambiental. *Jusbrasil*, 2016. Disponível em: https://nathymendes.jusbrasil.com.br/artigos/337809318/unidades-de-conservacao-ambiental. Acesso em: 25 set. 2022.

9 Disponível em: www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros. Acesso em: 25 set. 2022.

10 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 11. ed. São Paulo: RT, 2018. p. 1546.

11 Sobre a importância das unidades de conservação para preservação e conservação da biodiversidade, recomenda-se a leitura de artigo publicado na Revista de Direito Ambiental (RDA) por Juliana Santilli, que afirma: "entre as estratégias para a conservação da biodiversidade, a criação das unidades de conservação ambiental tem especial importância". (SANTILLI, Juliana. A Lei nº 9.985/2000, que Instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC): uma abordagem socioambiental, *Revista de Direito Ambiental (RDA)*, ano 10, out.-dez. São Paulo: RT, 2005. p. 80.)

12 SIRVINSKAS, Luis Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 404.

13 Disponível em: https://ecolmeia.org.br/qual-a-diferenca-entre-preservar-e-conservar/. Acesso em: 25 set. 2022.

14 AMADO, Frederico. *Direito Ambiental esquematizado*. 7. ed. São Paulo: Método, 2016. p. 289.

15 Disponível em: https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/o-que-sao.html#:~:text=Exemplos%20de%20atividades%20de%20uso,e%20interpreta%C3%A7%C3%A3o%20ambiental%2C%20entre%20outras. Acesso em: 20 set. 2022.

16 STJ – RE nº 251.315 – rel. Min. Eliana Calmon – j. 29-6-2006.

17 Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

18 BRAGA, Benedito et al. *Introdução à engenharia ambiental*: o desafio do desenvolvimento sustentável. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

19 Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

20 Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

21 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 11. ed. São Paulo: RT, 2018. p. 1552.

22 Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

23 Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

24 De acordo com o art. 3º, II, da Lei nº 12.651/2012, as APPs são áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

25 Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

26 De acordo com o art. 2º, § 1º, do Dec. nº 89.336/1984: "As Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIE – serão preferencialmente declaradas quando, além dos requisitos estipulados no *caput* deste artigo, tiverem extensão inferior a 5.000 ha (cinco mil hectares) e houver ali pequena ou nenhuma ocupação humana por ocasião do ato declaratório".

27 Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

28 Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

29 Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

30 De acordo com Édis Milaré, quanto à pesquisa científica, o assunto não é disciplinado pela Lei nº 9.985/2000, por isso entende que "aplica-se então ao caso a regra geral contida no § 2º do art. 32" (MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 11. ed. São Paulo: RT, 2018. p. 1560).

31 Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

32 Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

33 Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

34 Disponível em: https://en.unesco.org/node/314143. Acesso em: 20 set. 2022.

35 Ilustração da zona de amortecimento do Parque Nacional das Emas. Disponível em: http://sustentareviver.blogspot.com/2012_08_19_archive.html e http://ccpne.atspace.com/PNEmas_zona_amortecimento.jpg. Acesso em: 20 set. 2022.

36 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 11. ed. São Paulo: RT, 2018. p. 1569.

37 Conforme prevê o art. 1º da Lei nº 9.790/1099: "Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei".

38 AMADO, Frederico. *Direito Ambiental esquematizado*. 7. ed. São Paulo: Método, 2016. p. 302.

39 VR é o somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais. De acordo com o art. 31-A, § 3º: "As informações necessárias ao cálculo do VR deverão ser apresentadas pelo empreendedor ao órgão licenciador antes da emissão da licença de instalação".

40 GI é o Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0% a 0,5%, conforme tabela anexa ao Dec. nº 4.340/2002. De acordo com o art. 31-A, § 2º, "EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do GI".

41 De acordo com a exposição de motivos que acompanhou a medida provisória, o regramento era importante em um momento pós-tragédia de Mariana/MG: "Tratam-se, portanto, de passos essenciais para que o Estado Brasileiro possa dirimir problemas jurídicos que hoje impedem uma ação mais assertiva e abrangente dos órgãos e entidades incumbidos de executar essa política, com expressivos ganhos ambientais, sociais e econômicos para o País. A urgência e a relevância do conjunto das medidas apresentadas fundamentam-se no atual cenário econômico brasileiro, que demanda esforços das diversas esferas governamentais com vistas ao desenvolvimento de ações que promovam a retomada do crescimento, a regularização ambiental das Unidades de Conservação, a

efetiva viabilização da aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental, e o apoio operacional às ações do Instituto Chico Mendes".

42 Em 7-2-2018, o ICMBio publicou a IN nº 03/2018, por meio da qual regulamentou, no âmbito do referido órgão, os procedimentos administrativos para a celebração de termo de compromisso para cumprimento das obrigações relacionadas à compensação ambiental.

43 De acordo com o art. 5º da IN ICMBio nº 03/2018: "Os PTCA serão elaborados pelas unidades de conservação beneficiárias ou pelas coordenações gerais responsáveis pelas linhas de ação contempladas pelo órgão licenciador de acordo com a ordem de prioridades estabelecida no art. 33 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002".

44 Em 31 de julho de 2018, o ICMBio publicou, no *Diário Oficial da União* (*DOU*), o Aviso de Seleção nº 02/2018, por meio do qual tornou público o Edital de Seleção nº 02/2018, "visando à seleção de instituição financeira oficial apta a criar, administrar e gerir fundo privado contábil de natureza financeira, denominado Fundo de Compensação Ambiental – FCA". O resultado definitivo foi publicado em 10-9-2018, reconhecendo a Caixa Econômica Federal como instituição financeira apta a criar, administrar, gerir e executar o Fundo de Compensação Ambiental – FCA.

45 Para mais informações sobre como contratar e quais documentos necessários, recomenda-se o acesso ao site: http://www.caixa.gov.br/empresa/pagamentos-recebimentos/pagamentos/compensancao-ambiental/Paginas/default.aspx

Capítulo 6. CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO

1. BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO

1.1. O Código Florestal de 1934

O **primeiro Código Florestal** brasileiro foi publicado em 23 de janeiro de 1934, durante o Governo Getúlio Vargas, em um período de intenso intervencionismo estatal nos setores econômicos. Como lembra Norma Sueli Padilha[1], nesse período a "preocupação se centrava mais na titularidade da exploração de alguns recursos ambientais do que propriamente na proteção, denotando uma visão simplista e superficial". Trata-se do **Dec. nº 23.793/1934**.

A tônica utilitarista daquele instrumento normativo restava evidenciada logo em seu art. 1º, por meio do qual as florestas existentes em território nacional eram apontadas como uma limitação ao direito de propriedade. Vejamos a redação original:

> Art. 1º As florestas existentes no territorio nacional, consideradas em conjuncto, constituem bem de interesse commum a todos os habitantes, do paiz, exercendo-se os direitos

> de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este codigo, estabelecem.

As florestas eram classificadas em quatro espécies: a) protetoras; b) remanescentes; c) modelo; e d) de rendimento.

As **florestas protetoras** recebiam esse nome em razão de sua localização: próximas aos corpos d'água, às dunas ou às fronteiras, no interior de sítios com beleza a ser conservada ou que abrigassem espécimes raros da fauna indígena. Estas se aproximam do que hoje se convencionou chamar de áreas de preservação permanente ou de algumas espécies de unidades de conservação de proteção integral.

As **florestas remanescentes** eram aquelas que formavam parques nacionais, estaduais ou municipais, que permitissem o surgimento ou o cultivo de espécimes preciosos, ou que o Poder Público quisesse reservar para criar pequenos parques ou bosques de uso público. Assemelham-se, atualmente, a algumas espécies de unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável.

As **florestas modelo** eram as artificiais, constituídas apenas por uma, ou por limitado número de essências florestais, indígenas e exóticas, "cuja disseminação convenha fazer-se na região". Atualmente, a referida espécie não se assemelha a nenhum espaço territorial especialmente protegido.

Por fim, o decreto tratava das **florestas de rendimento**, que, em verdade, eram as demais não compreendidas nas hipóteses anteriores.

As florestas protetoras e as remanescentes deveriam ser mantidas de forma perpétua e não podiam ser alienadas, salvo se o adquirente se obrigasse a mantê-las, por si ou pelos seus herdeiros e sucessos. Na

época, vejamos, não se falava em **obrigações *propter rem*** para a manutenção dos espaços protegidos.

Os parques nacionais, estaduais e municipais gozavam de especial proteção, já que eram considerados monumentos públicos naturais, que perpetuavam, em suas composições florísticas primitivas, trechos do país, sendo, portanto, proibido o exercício, naquelas áreas, de qualquer espécie de atividade contra a flora e contra a fauna.

Já naquela época, era possível perceber a preocupação do legislador em organizar as **informações florestais** em nosso país. De acordo com o art. 1º, competia ao então denominado Ministério da Agricultura classificar as regiões e as florestas protetoras e remanescentes, localizar os parques e organizar as florestas modelo.

Quando as florestas existentes no interior das propriedades privadas eram apontadas por Decreto do Governo Federal, no todo ou em parte, como "protetoras", passavam a sofrer a limitações indicadas no Código, cabendo ao proprietário a indenização pelas perdas e danos comprovados. Além disso, caso o proprietário fizesse o reflorestamento da área, tinha direito a receber as compensações autorizadas pelas leis vigentes.

Atualmente, como veremos, as áreas de preservação permanente localizadas no interior de uma propriedade rural não geram direito à indenização, por não se tratar de uma desapropriação, mas de uma mera limitação ao direito de propriedade.

Outra situação que gerava o direito do proprietário a receber indenização era a decretação de imunidade ao corte conferida a alguma árvore localizada no interior de uma propriedade privada.

Interessante observar que o Código previa isenção tributária sobre as áreas florestais. Vejamos:

> Art. 17. As florestas são isentas de qualquer imposto, e não determinam, para effeito tributario augmento de valor da terra, de propriedade privada, em que se encontram.
> Paragrapho unico. As florestas protectoras determinam a isenção de qualquer tributação, mesmo sobre a terra que occupam.

Quanto às árvores antigas, raras ou de beleza cênica, localizadas em áreas urbanas, que estivessem convenientemente tratadas, deveria haver "razoavel reducção dos impostos que sobre elles recahirem" (art. 18).

Ao estipular o regime de exploração das florestas, o Código previa que os proprietários estavam proibidos de:

> a) deitar fogo em campos, ou vegetações, de cobertura das terras, como processo de preparação das mesmas para a lavoura, ou de formação de campos artificiaes, sem licença da autoridade florestal do lugar, e observancia das cautelas necessarias, especialmente quanto a aceiros, aleiramentos e aviso aos confinantes;
> b) derrubar, nas regiões de vegetação escassa, para transformar em lenha, ou carvão, mattas ainda existentes ás margens dos cursos dagua, lagos e estradas de qualquer natureza entregues á serventia publica;
> c) fazer a colheita da seiva de que se obtem a borracha, a balata, a guta-percha, o chicle e outros productos semelhantes, ou a exploração de plantas taniferas ou fibrosas, por processos que compromettem a vida ou o desenvolvimento natural das arvores respectivas;
> d) preparar carvão ou acender fogos, dentro das mattas, sem as precauções necessarias para evitar incendio;
> e) aproveitar como lenha ou para o fabrico de carvão vegetal essencias consideradas de grande valor economico para outras

> applicações mais uteis, ou que, por sua raridade actual, estejam ameaçadas de extincção;
> f) abater arvores em que se hospedarem exemplares da flora epifita ou colmeias de abelhas silvestres inocuas, salvo pelo interesse, plenamente comprovado do estudo scientifico ou de melhor aproveitamento de taes exemplares;
> g) cortar arvores em florestas protectoras ou remanescentes (excluidos os parques), mesmo em formação, sem licença previa da autoridade florestal competente, observados os dispositivos applicaveis deste codigo, ou contrariando as determinações da mesma autoridade;
> h) devastar a vegetação das encostas de morros que sirvam de moldura e sitios e paisagens pitorescas dos centros urbanos e seus arredores ou as mattas, mesmo em formação, plantadas por conta da administração publica, no caso do art. 13, § 2º, ou que, por sua situação, estejam evidentemente compreendidas em qualquer das hypotheses previstas nas letras *a* a *g*, do art. 4º.

O **regime da reserva legal** tem início nesse período. De acordo com o art. 23, os proprietários de áreas cobertas com vegetação nativa não podiam derrubar mais de três quartas partes da vegetação existente, salvo nas seguintes situações:

- florestas plantadas pelo proprietário, sem que tenha recebido a indenização por parte do Poder Público;
- áreas de exploração limitada autorizadas pelo Ministério da Agricultura;
- aproveitamento das árvores mortas, ou secas, das florestas protetoras ou remanescentes;
- pequenas propriedades isoladas.

A autorização e a licença para corte já existiam naquele regime jurídico. Para derrubar floresta, era necessário ingressar com requerimento, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias. Para explorar a

lenha em áreas próximas de rios e lagos ou de estradas de ferro, não podia iniciar o corte de madeiras sem licença da autoridade florestal.

Porém, naquele período, havia a concessão da licença tácita, caso o órgão não respondesse ao pedido, no prazo de 30 (trinta) dias, algo que não encontraria mais respaldo em um ordenamento baseado nos princípios que conhecemos na atualidade.

As atuais faixas *non aedificandi* nas margens das estradas de rodagem já encontravam respaldo no art. 32 daquele Código, que demandava a manutenção das árvores em uma faixa de 20 metros ao longo das estradas.

Sobre as florestas públicas, o Código autorizava sua exploração quando consideradas de rendimento, mediante concorrência pública.

As **regras de comando e controle** também foram introduzidas no referido diploma, que tratou dos tipos penais, bem como da independência dessa responsabilidade em relação ao dever de reparação do dano causado.

1.2. O Código Florestal de 1965

Em 15 de setembro de 1965, foi publicada a **Lei nº 4.771/1965**, que revogou expressamente o Dec. nº 23.793/1934 e instituiu um novo Código Florestal brasileiro.

Neste, o regime das áreas de preservação permanente, das áreas de reserva legal e das pequenas propriedades foi expressamente descrito, conforme veremos nos próximos tópicos.

A referida norma, no entanto, ao longo da sua vigência, passou por severas alterações. Foi alterada em 1966, pela Lei nº 5.106, em 1972, pela Lei nº 5.868, em 1986, pela Lei nº 7.511, em 1989, pelas Leis nºs 7.803 e 7.875, em 1993, pela Lei nº 8.629, em 2000, pela Lei nº 9.985, em 2001, por meio da MP nº 2.166 e, em 2006, pela Lei nº 11.284.

Após as reformas legislativas que tornaram o texto da Lei nº 4.771/1965 confuso e lacunoso, bem como em razão do avanço tecnológico e da nova base principiológica do direito ambiental, o Poder Legislativo entendeu por bem aprovar, em 25 de maio de 2012, o Projeto de Lei nº 1.876/1999, que foi convertido na Lei nº 12.651/2012 (o Novo Código Florestal).

1.3. O Novo Código Florestal e a sua constitucionalidade

Após a publicação do Novo Código Florestal, o Ministério Público Federal ajuizou três **ações diretas de inconstitucionalidade** em face da lei, por entender que ela representava um retrocesso em matéria ambiental, dado que conferia, em sua visão, proteção menor do que a lei anterior.

Tais ADINs tramitaram, perante o Supremo Tribunal Federal, sob os nºs 4.901, 4.902 e 4.903. Em seguida, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou uma quarta ADIn, que tramitou sob o nº 4.937. Em contraponto, o Partido Progressista (PP) ajuizou

uma Ação Declaratória de Constitucionalidade, que tramitou sob o nº 42.

Após a realização de uma audiência pública, do deferimento de ingresso de diversos *amicus curiae* nos autos, o julgamento, sob a Relatoria do Min. Luiz Fux, teve início em outubro de 2017, com a narração de seu voto favorável, em grande parte, à constitucionalidade do Novo Código Florestal.

Os debates entre os Ministros perduraram por algumas sessões, após o pedido de vista formulado pela Ministra Cármen Lúcia, e, em 28 de fevereiro de 2018, o Tribunal, enfim, finalizou o julgamento.

O **Supremo Tribunal Federal**, por maioria, reconheceu a inconstitucionalidade e conferiu interpretação conforme apenas aos dispositivos indicados a seguir, sendo todos os demais declarados constitucionais. Em síntese:

Decisão	Dispositivo do CFlo	Resultado
Inconstitucionalidade das expressões	Art. 3º, VIII, *b*	"Gestão de resíduos"
Inconstitucionalidade das expressões	Art. 3º, VIII, *b*	"Instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais"
Interpretação conforme	Art. 3º, VIII e IX	"a se condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta"
Inconstitucionalidade das expressões	Art. 3º, p. ún.	"demarcadas e tituladas"

Decisão	Dispositivo do CFlo	Resultado
Interpretação conforme	Art. 4º, IV	"os entornos das nascentes e dos olhos d'água intermitentes configuram área de preservação ambiental"
Interpretação conforme	Art. 44, *caput*	"permitir compensação apenas entre áreas com identidade ecológica"
Interpretação conforme	Art. 59, § 4º	"a afastar, na decurso da execução dos termos de compromissos subscritos nos programas de regularização ambiental, o risco de decadência ou prescrição"
Interpretação conforme	Art. 59º, § 5º	

2. CÓDIGO FLORESTAL – LEI 12.651/12

2.1. Características, conceitos e objetivos

A Lei nº 12.651/2012 prevê **normas gerais** sobre:

> a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos (art. 1º).

Em cumprimento às regras de competência concorrente previstas no art. 24, VI, da CF, portanto, a

legislação estadual, distrital e municipal deve respeitar tais regramentos, permitindo-se, a estes, apenas, a criação de normas suplementares específicas.

Vale ressaltar que as normas suplementares estaduais, distritais ou municipais não podem ser contrárias às gerais; porém, de acordo com entendimento do Supremo Tribunal Federal, podem ser **mais restritivas**, garantindo nível maior de proteção ao meio ambiente:

> (...) não bastasse se tratar de exercício legítimo de competência legislativa constitucionalmente assegurada, a medida deve ser elogiada também quanto ao seu conteúdo, tendo em vista a preocupação que o legislador estadual manifestou em conferir tratamento mais protetivo ao meio ambiente (...) (voto do rel. Min. Luiz Fux – ADIn nº 6.218/RS).

Desde o início, evidencia-se que a referida norma não visa apenas à preservação ambiental. Seu objetivo é maior. De acordo com o parágrafo único do art. 1º, é alcançar o **desenvolvimento sustentável** entre as atividades econômicas, o desenvolvimento social e a preservação das florestas.

Por essa razão, aponta entre os seus princípios a afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, reafirmando a importância da função estratégica da atividade agropecuária para o crescimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

Em consonância ao texto constitucional, mostra que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa são **bens de**

interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta lei estabelecem.

Além disso, incorpora entendimento jurisprudencial há muito proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, por meio do qual as obrigações previstas na lei têm **natureza real** e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

Vale lembrar que, nesse mesmo sentido, está o enunciado da **Súm. nº 623** do STJ, por meio da qual: "As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor".

A referida norma trata, em seus artigos seguintes, das áreas especialmente protegidas pelo Código Florestal. São elas: (i) áreas de preservação permanente e (ii) áreas de reserva legal.

Cada uma delas será estudada separadamente. Por ora, porém, necessário apontar as **principais diferenças** entre elas:

	APP	RESERVA LEGAL
Localização	Áreas urbanas ou rurais	Áreas rurais
Obrigação	Preservação	Conservação
Existência	Alguns imóveis rurais ou urbanos	Todos os imóveis rurais

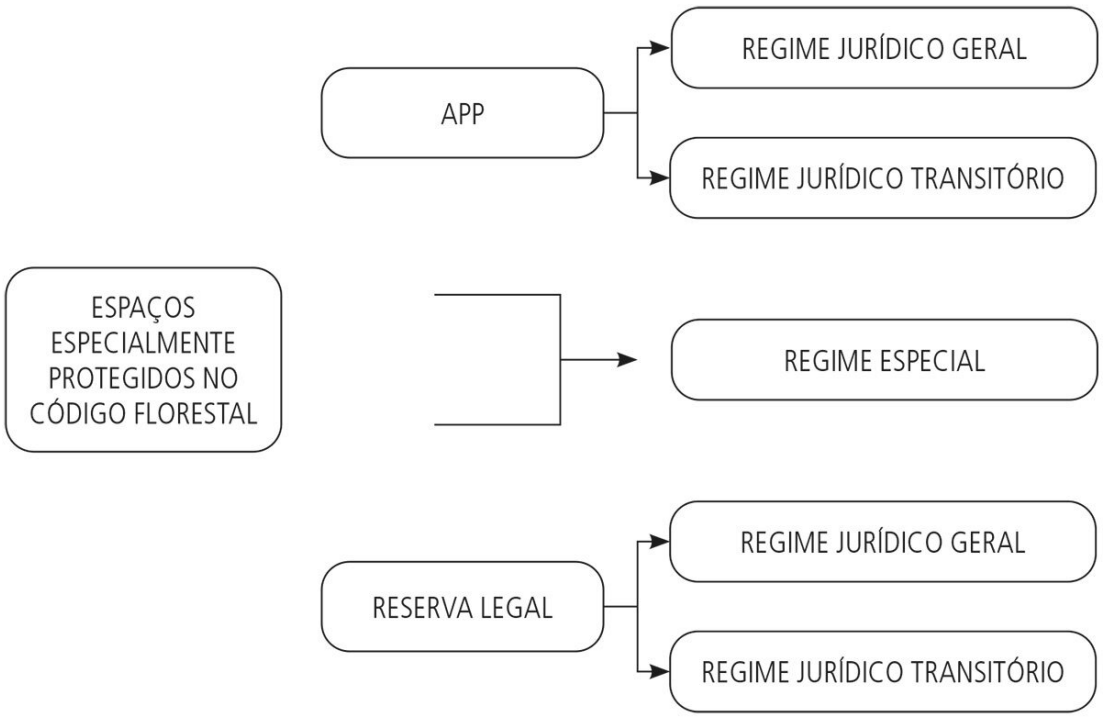
As diferenças serão explicitadas separadamente nos tópicos a seguir, nos quais restarão evidenciadas tais diferenças.

Quanto aos demais conceitos descritos no art. 3º, merece destaque, ainda, o conceito de pequena propriedade rural:

> (...)
> **V – pequena propriedade ou posse rural familiar:** aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006;
> (...).

Conforme restará demonstrado a seguir, o Código prevê diversos incentivos e regras especiais para tais propriedades, visando fomentar o seu desenvolvimento e a proteção ambiental no interior dessas propriedades.

Por fim, antes de adentrarmos os tópicos específicos, vale ressaltar que o Código prevê três regimes para as áreas de APP e de Reserva Legal. São eles: (i) o **regime geral** – aplicável às intervenções ocorridas após 22 de julho de 2008, (ii) o **regime transitório** – aplicável às intervenções ocorridas antes de 22 de julho de 2008; e (iii) o **regime especial** – aplicável às pequenas propriedades rurais com intervenções ocorridas antes de 22 de julho de 2008. Em síntese:



Para compreensão do que vem a ser o regime transitório, vale destacar que o Código trouxe regras mais flexíveis para regularização de áreas, cuja intervenção se deu antes da data de 22 de julho de 2008 (marco temporal escolhido pelo legislador, que coincide com a publicação do Dec. nº 6.514/2008, que regulamentou a Lei de Crimes Ambientais e as Infrações Administrativas). O referido marco foi declarado constitucional pelo STF.

As áreas nas quais a intervenção foi anterior à referida data são chamadas de áreas rurais consolidadas ("Área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, nesse último caso, a adoção do regime de pousio" – art. 3º, IV).

Com o advento da Lei 14.285/21, que introduziu mudanças no Código Florestal, o conceito de área

urbana consolidada passou a ser: "aquela que atende os seguintes critérios: a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; b) dispor de sistema viário implantado; c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços; e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (art. 3º, XXVI).

2.2. Áreas de Preservação Permanente (APPs)

De acordo com o art. 3º, II, da Lei nº 12.651/2012, o **conceito** de APP é: "área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas".

Com relação a esse conceito, importante destacar que a sua existência **independe da cobertura vegetal**. A área deve ser preservada em razão de suas funções ambientais especialmente relacionadas à preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da

estabilidade geológica, da biodiversidade, do fluxo gênico, da proteção do solo e até para assegurar o nosso bem-estar.

O verbo **preservar** indica, ainda, que a área deve ser isolada, sem qualquer interferência humana (exceção feita apenas às hipóteses descritas na própria lei). Desse modo, as APPs, apesar de serem, indiretamente, essenciais para o exercício sustentável da atividade econômica, não devem ser incluídas, diretamente, no processo produtivo.

> Como se vê, as APPs não têm apenas a função de preservar a vegetação ou a biodiversidade, mas uma função ambiental muito mais abrangente, voltada, em última instância, a proteger espaços de relevante importância para a conservação da qualidade ambiental como a estabilidade geológica, a proteção do solo e assim assegurar o bem estar das populações humanas.[2]

A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas na Lei, e a supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

De todo modo, de acordo com o art. 9º da Lei nº 12.651/2012, é permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental.

Diferentemente das áreas de reserva legal, as APPs podem também estar localizadas em **zonas**

urbanas. Desde a publicação da Lei nº 7.803/1989, que alterou a Lei nº 4.771/1965, o Código Florestal passou a regrar as áreas de preservação permanente em áreas urbanas.

A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, tendo tais obrigações natureza real e transmitidas aos sucessores no caso de transferência de domínio ou da posse.

Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos na Lei.

Vale ressaltar que, no caso de supressão não autorizada de vegetação, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não regularizadas as áreas de preservação permanente.

De todo modo, o Código Florestal dispensa a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e à mitigação de acidentes em áreas urbanas.

Vale ressaltar, por fim, que não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas na Lei Florestal vigente.

De acordo com o art. 4º da Lei nº 12.651/2012, são 11 as áreas que demandam a preservação das APPs

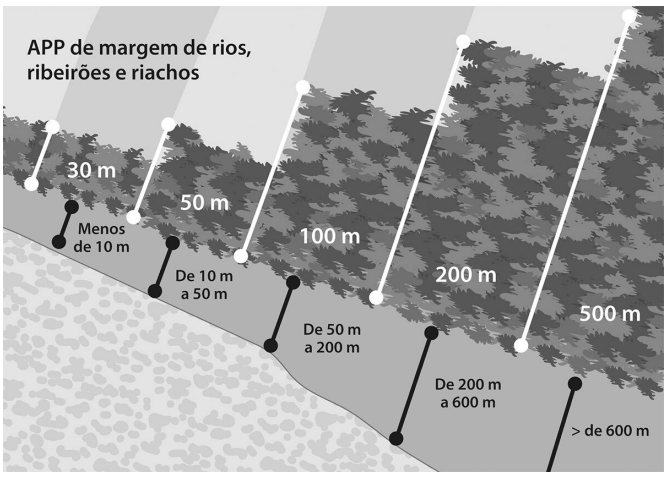
no interior de propriedades rurais ou urbanas. Vejamos no próximo tópico.

2.2.1. APPs em faixas marginais e as áreas de várzea

Nas faixas marginais dos cursos d1água natural perenes, intermitentes e efêmeros – conforme entendimento do STF –, deve-se preservar uma faixa de cobertura vegetal em largura mínima de:

Tamanho do Leito Regular	Tamanho da APP
Cursos menores do que 10 metros de largura	30 metros
De 10 até 50 metros de largura	50 metros
De 50 até 200 metros de largura	100 metros
De 200 até 600 metros de largura	200 metros
Acima de 600 metros de largura	500 metros

Graficamente, temos a seguinte representação[3]:



Crédito da imagem: Sergio A. Pereira.

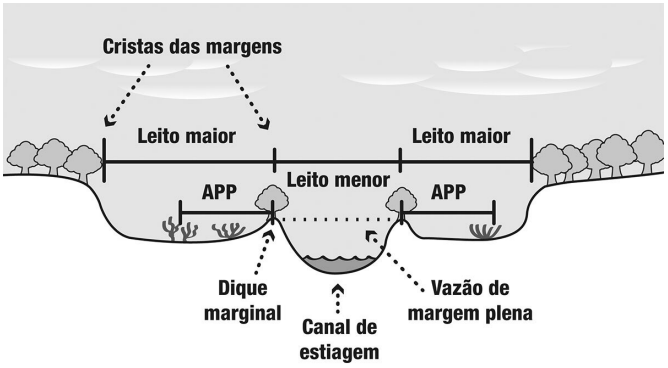
Em comparação ao Código de 1965, as áreas em faixas marginais sofreram as seguintes alterações:

Tamanho do Leito no Nível mais Alto	Tamanho da APP
Cursos menores do que 10 metros de largura	30 metros
De 10 até 50 metros de largura	50 metros
De 50 até 200 metros de largura	100 metros
De 200 até 600 metros de largura	200 metros
Acima de 600 metros de largura	500 metros

Vejamos que a principal diferença está na "base de cálculo", e não no tamanho das APPs. Isso porque o cômputo, agora, se faz com base no leito regular, e não no nível mais alto do leito.

> Com isso, ao que tudo indica, a Lei nº 12.651/2012 afastou ambos os extremos como critério a ser adotado para a delimitação das APPs do art. 4º, I. Isso porque, tanto no período de seca (leito menor), quanto o período de cheia (leito maior), não parecem se enquadrar logicamente na noção de leito regular.[4]

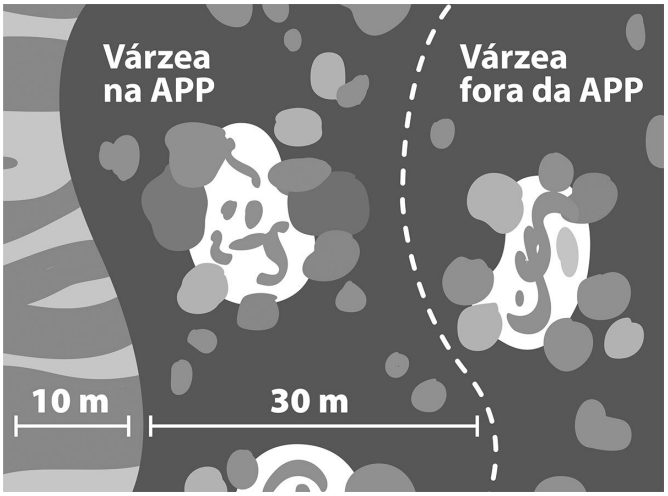
A imagem a seguir explicita, didaticamente, a diferença entre "leito maior", "leito menor" e "margem plena" ou leito regular[5]:



Crédito da imagem: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES (2012).

Adaptada por: Sergio A. Pereira

Entre o leito maior e o leio regular, forma-se o que se chama de "áreas de várzea". Possível verificar que a várzea pode ser maior do que a própria área de preservação permanente. Nessas áreas, há grande interesse na produção de alimentos como soja, arroz, milho, mandioca, frutas etc. Tal produção é mais comum em pequenas propriedades rurais. Vejamos[6]:



Crédito da imagem: Associação Nova Escola.
Adaptada por: Sergio A. Pereira

Nesse sentido, em relação às áreas de várzea que estejam fora da delimitação das faixas marginais das APPs, não há nenhuma restrição ao desenvolvimento de atividades econômicas.

Ainda em regime geral, de acordo com o art. 4º, § 6º, do Código Florestal, nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida, nas áreas tratadas neste tópico, a prática da aquicultura, bem como a manutenção da infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que:

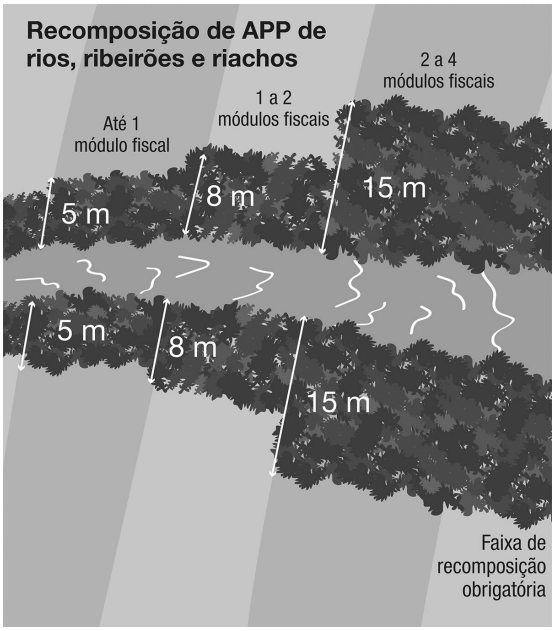
> I – sejam adotadas práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos, garantindo sua qualidade e

> quantidade, de acordo com norma dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;
> II – esteja de acordo com os respectivos planos de bacia ou planos de gestão de recursos hídricos;
> III – seja realizado o licenciamento pelo órgão ambiental competente;
> IV – o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural – CAR;
> V – não implique novas supressões de vegetação nativa.

Nas áreas rurais consolidadas é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, em faixas marginais, desde que os proprietários ou possuidores regularizem as seguintes faixas em seus imóveis rurais:

Tamanho da Propriedade	Tamanho da APP
Áreas de até 1 módulo fiscal	5 metros do leito regular
Áreas de 1 até 2 módulos fiscais	8 metros do leito regular
Áreas de 2 até 4 módulos fiscais	15 metros do leito regular
Áreas superiores a 4 módulos fiscais	De 20 a 100 metros do leito regular

Nesse sentido, em áreas rurais consolidadas, as APPs devem ser de[7]:



Crédito da imagem: Código Florestal – Lei Federal nº 12.651/2012; Instituto EcoBrasil; Cartilha do Código Florestal Brasileiro. Adaptada por: Sergio A. Pereira

Em regime especial de proteção das áreas de preservação permanente em pequenas propriedades rurais, o art. 61-B do Código Florestal prevê que a recomposição supraindicada nas faixas marginais, somadas todas as Áreas de Preservação Permanente do imóvel, não ultrapassará um limite percentual, conforme restará demonstrado nos próximos tópicos.

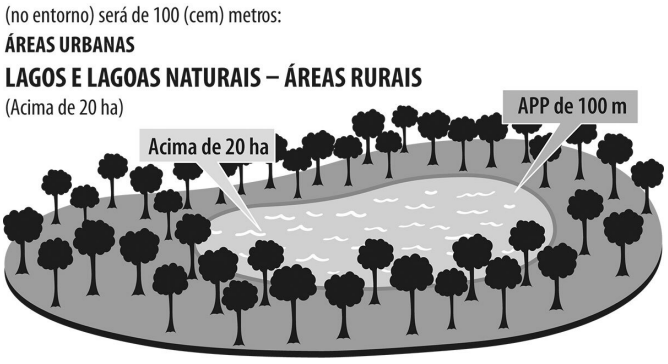
2.2.2. APPs no entorno de lagos ou lagoas naturais

De acordo com o art. 4º, II, do Código Florestal, deve-se manter APP nas áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de: 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja

faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros; ou de 30 (trinta) metros, em zonas urbanas.

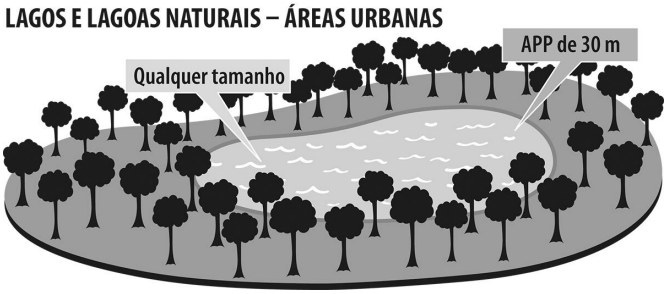
ATENÇÃO: Não será exigida Área de Preservação Permanente no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais.

Para melhor compreensão, vejamos[8]:


(no entorno) será de 100 (cem) metros:
ÁREAS URBANAS
LAGOS E LAGOAS NATURAIS – ÁREAS RURAIS
(Acima de 20 ha)
APP de 100 m
Acima de 20 ha

Crédito da imagem: Federação da Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia – FAEB. Adaptada por: Sergio A. Pereira

Corpo d'água de qualquer tamanho deverá ter 30 (trinta) metros de APP:



Crédito da imagem: Federação da Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia – FAEB. Adaptada por: Sergio A. Pereir

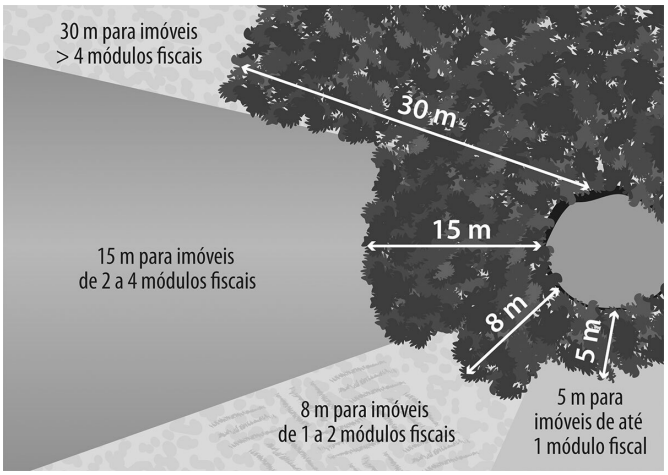
Vale lembrar que, nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção

prevista nos incs. II e III do art. 4º, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Nas **áreas rurais consolidadas**, no entorno de lagos e lagoas naturais, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição de faixa marginal com largura mínima de:

Tamanho da Propriedade	Tamanho da APP
Áreas de até 1 módulo fiscal	5 metros no entorno
Áreas de 1 até 2 módulos fiscais	8 metros no entorno
Áreas de 2 até 4 módulos fiscais	15 metros no entorno
Áreas superiores a 4 módulos fiscais	30 metros no entorno

Para ilustrar, vejamos[9]:



Crédito da imagem: Código Florestal – Lei Federal nº 12.651/2012; Instituto EcoBrasil; Cartilha do Código Florestal Brasileiro. Adaptada por: Sergio A. Pereira

Assim como para as faixas marginais, no caso das lagoas e lagos naturais, em área rural consolidada, a

base de cálculo não será mais o tamanho do corpo d'água, mas, sim, o tamanho da propriedade.

2.2.3. APPs no entorno de reservatórios de águas artificiais

De acordo com o art. 4º, III, do Código Florestal, tais APPs existem, única e exclusivamente, quanto o barramento ou o represamento for de cursos d'água naturais. Diferentemente das outras espécies, para esta, a Lei nº 12.651/2012 não prevê um tamanho específico, conferindo tal discricionariedade ao órgão licenciador.

Vale lembrar que, nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incs. II e III do art. 4º, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Apenas com relação à implantação de reservatório d'água artificial destinado à **geração de energia ou abastecimento público**, o Código prevê regras especiais:

a) É obrigatória a aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor das Áreas de Preservação Permanente criadas em seu entorno, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, observando-se a faixa mínima de 30 (trinta) metros e máxima de 100 (cem) metros em área rural, e a faixa mínima de 15

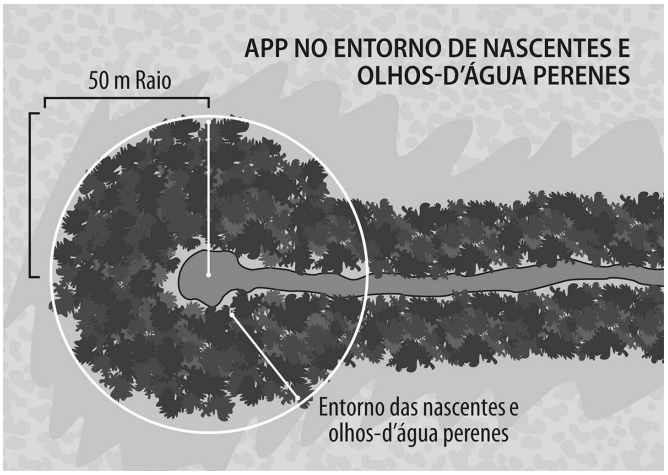
(quinze) metros e máxima de 30 (trinta) metros em área urbana (art. 5º, *caput*); e

b) Na implantação desses reservatórios d'água artificiais, o empreendedor, no âmbito do licenciamento ambiental, elaborará Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório, em conformidade com termo de referência expedido pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), não podendo o uso exceder a 10% (dez por cento) do total da Área de Preservação Permanente (art. 5, § 1º).

Em áreas rurais consolidadas, para os reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à MP nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, a faixa da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*.

2.2.4. APPs no entorno de nascentes

De acordo com o art. 4º, IV, do Código Florestal, as áreas no entorno das nascentes e dos olhos-d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, a APP deve ser mantida num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros. Vejamos[10]:



Crédito da imagem: Cartilha do Código Florestal Brasileiro. Adaptada por: Sergio A. Pereira

Vale lembrar que, de acordo com o art. 8º, § 1º, da Lei nº 12.651/2012, a supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

Em **áreas rurais consolidadas**, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, no entorno das nascentes, sendo obrigatória a recomposição do raio mínimo de 15 (quinze) metros.

2.2.5. Encostas como áreas de preservação permanente

De acordo com o art. 4º, V, do Código Florestal, deve-se manter a APP nas áreas de encostas ou partes destas com declividade superior a 45 º, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive. Vejamos[11]:

Crédito da imagem: Instituto de Estudos Pecuários – IEPEC . Adaptada por: Sergio A. Pereira

Em áreas rurais consolidadas, o art. 63 do Código Florestal indica que será admitida a manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, bem como da infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris, vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

Aliás, nessas áreas, o pastoreio extensivo deverá ficar restrito às áreas de vegetação campestre natural ou já convertidas para vegetação campestre, admitindo-se o consórcio com vegetação lenhosa perene ou de ciclo longo.

Além disso, a manutenção das culturas e da infraestrutura é condicionada à adoção de práticas conservacionistas do solo e da água indicadas pelos órgãos de assistência técnica rural.

2.2.6. Restingas como áreas de preservação permanente

De acordo com o art. 4º, VI, do Código Florestal, as áreas de restingas, como fixadoras de dunas ou

estabilizadoras de mangues, são consideradas áreas de preservação permanente. Vejamos[12]:

Davi Andrade/Wikipedia

O **conceito** de restinga é apresentado no art. 3º, XVI, da Lei nº 12.651/2012:

> (...) depósito arenoso paralelo à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, com cobertura vegetal em mosaico, encontrada em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado.

Vale lembrar que, de acordo com o art. 8º, § 1º, da Lei nº 12.651/2012, a supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

Ainda, de acordo com o art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.651/2012, a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente nessas áreas poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja

comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

Nas áreas de restinga, não há marco temporal para reconhecimento de áreas consolidadas, aplicando-se as previsões contidas no regime geral a qualquer situação.

2.2.7. Manguezais como áreas de preservação permanente

De acordo com o art. 4º, VII, do Código Florestal, as áreas de manguezais, em toda a sua extensão, são consideradas áreas de preservação permanente. Vejamos[13]:

ClimberJAK/Shutterstock

O **conceito** de manguezal é apresentado no art. 3º, XIII, da Lei nº 12.651/2012:

> (...) ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés,

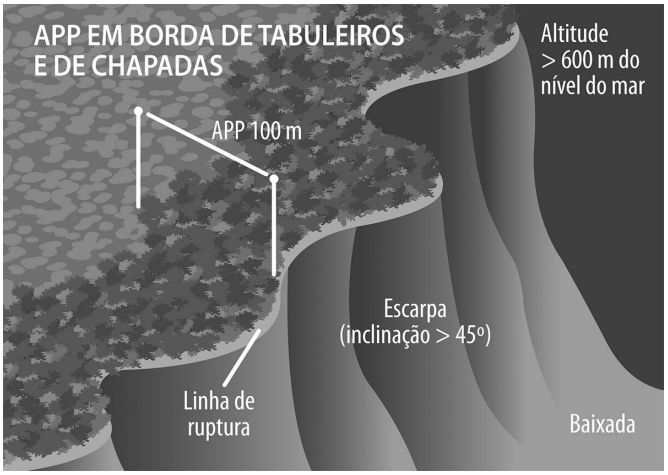
> formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina.

Vale lembrar que, de acordo com o art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.651/2012, a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente nessas áreas poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

Nas áreas de manguezais, não há marco temporal para reconhecimento de áreas consolidadas, aplicando-se as previsões contidas no regime geral a qualquer situação.

2.2.8. Bordas dos tabuleiros ou chapadas como áreas de preservação permanente

De acordo com o art. 4º, VIII, do Código Florestal, nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, deve-se preservar uma faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais. Vejamos[14]:



Crédito da imagem: Cartilha do Código Florestal Brasileiro. Adaptada por: Sergio A. Pereira

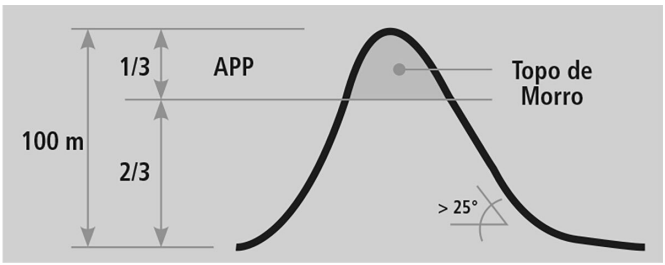
Em **áreas rurais consolidadas**, o art. 63 do Código Florestal mostra que será admitida a manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, bem como da infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris, vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

Aliás, nessas áreas, o pastoreio extensivo deverá ficar restrito às áreas de vegetação campestre natural ou já convertidas para vegetação campestre, admitindo-se o consórcio com vegetação lenhosa perene ou de ciclo longo.

Além disso, a manutenção das culturas e da infraestrutura é condicionada à adoção de práticas conservacionistas do solo e da água indicadas pelos órgãos de assistência técnica rural.

2.2.9. Topo de morros como áreas de preservação permanente

De acordo com o art. 4º, IX, do Código Florestal, no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25 º, deve-se preservar as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação. Vejamos[15]:



Em **áreas rurais consolidadas**, o art. 63 do Código Florestal mostra que será admitida a manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, bem como da infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris, vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

Aliás, nessas áreas o pastoreio extensivo deverá ficar restrito às áreas de vegetação campestre natural ou já convertidas para vegetação campestre, admitindo-se o consórcio com vegetação lenhosa perene ou de ciclo longo.

Além disso, a manutenção das culturas e da infraestrutura é condicionada à adoção de práticas conservacionistas do solo e da água indicadas pelos órgãos de assistência técnica rural.

2.2.10. Áreas altas como áreas de preservação permanente

De acordo com o art. 4º, X, do Código Florestal, as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação, são consideradas áreas de preservação permanente. Vejamos[16]:

Crédito da imagem: Cartilha do Código Florestal Brasileiro. Adaptada por: Sergio A. Pereira

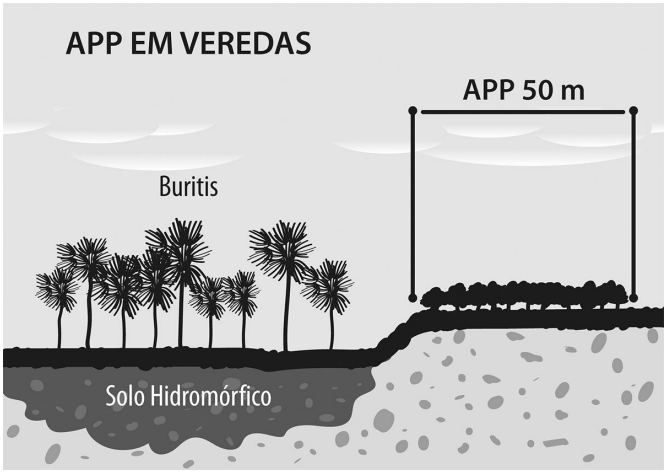
Em **áreas rurais consolidadas**, o art. 63 do Código Florestal mostra que será admitida a manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, bem como da infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris, vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

Aliás, nessas áreas o pastoreio extensivo deverá ficar restrito às áreas de vegetação campestre natural ou já convertidas para vegetação campestre, admitindo-se o consórcio com vegetação lenhosa perene ou de ciclo longo.

Além disso, a manutenção das culturas e da infraestrutura é condicionada à adoção de práticas conservacionistas do solo e da água indicadas pelos órgãos de assistência técnica rural.

2.2.11. Veredas como áreas de preservação permanente

De acordo com o art. 4º, XI, do Código Florestal, em veredas, deve-se preservar uma faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. Vejamos[17]:



Crédito da imagem: Código Florestal – Lei Federal nº 12.651/2012; Instituto EcoBrasil; Cartilha do Código Florestal Brasileiro. Adaptada por: Sergio A. Pereira

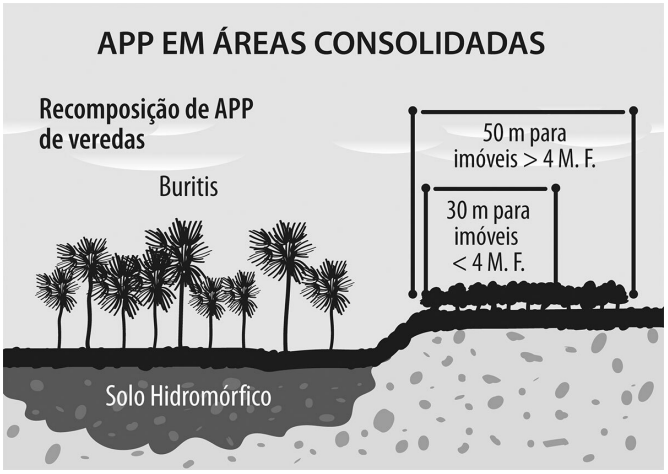
O **conceito** de vereda é apresentado no art. 3º, XII, da Lei nº 12.651/2012: "fitofisionomia de savana, encontrada em solos hidromórficos, usualmente com a palmeira arbórea *Mauritia flexuosa* – buriti emergente,

sem formar dossel, em meio a agrupamentos de espécies arbustivo-herbáceas".

De acordo com o art. 61-A, § 7º, da Lei nº 12.651/2012, nos casos de **áreas rurais consolidadas** em veredas, será obrigatória a recomposição das faixas marginais, em projeção horizontal, delimitadas a partir do espaço brejoso e encharcado, de largura mínima de:

> I – 30 (trinta) metros, para imóveis rurais com área de até 4 (quatro) módulos fiscais; e
> II – 50 (cinquenta) metros, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais.

Para melhor compreensão das alterações no regime transitório, vejamos[18]:


APP EM ÁREAS CONSOLIDADAS
Recomposição de APP de veredas
Buritis
50 m para imóveis > 4 M. F.
30 m para imóveis < 4 M. F.
Solo Hidromórfico

Crédito da imagem: Código Florestal – Lei Federal nº 12.651/2012; Instituto EcoBrasil; Cartilha do Código Florestal Brasileiro. Adaptada por: Sergio A. Pereira

2.2.12. Outras espécies de APPs

De acordo com o art. 6º do Código Florestal, podem ainda ser consideradas de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

> I – conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;
> II – proteger as restingas ou veredas;
> III – proteger várzeas;
> IV – abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;
> V – proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;
> VI – formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
> VII – assegurar condições de bem-estar público;
> VIII – auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares;
> IX – proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)

2.2.13. Especificidades do regime transitório aplicável às APPs

Como vimos anteriormente, de acordo com o art. 61-A do Código Florestal, nas Áreas de Preservação Permanente é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em **áreas rurais consolidadas**.

Para tanto, **além da recomposição** de áreas de faixas marginais, de nascentes, de lagos ou lagoas

naturais e de veredas, conforme dispõem os §§ 1º a 7º do art. 61-A, caberá ao proprietário ou possuidor o cumprimento das seguintes obrigações:

a) **Informar, no CAR**, para fins de monitoramento, a situação de área rural consolidada, sendo exigida, nesses casos, a adoção de técnicas de conservação do solo e da água que visem à mitigação dos eventuais impactos (art. 61-A, § 9º);
b) **Responsabilizar-se**, antes mesmo da disponibilização no CAR, pela conservação do solo e da água, nas intervenções já existentes, por meio de adoção de boas práticas agronômicas (art. 61-A, § 10);
c) A realização das atividades agrossivilpastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas observará **critérios técnicos de conservação** do solo e da água indicados no PRA, sendo vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo nesses locais (art. 61-A, § 11);
d) Até o término do prazo de adesão ao PRA de que trata o § 2º do art. 59, é autorizada a continuidade das atividades desenvolvidas nas áreas consolidadas, as quais deverão ser **informadas no CAR** para fins de monitoramento, sendo exigida a adoção de medidas de conservação do solo e da água.

Vale lembrar que poderá ser admitida a manutenção de residências e da infraestrutura associada às atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, inclusive o acesso a

essas atividades, independentemente das determinações contidas nos §§ 1º a 7º, desde que não estejam em área que ofereça risco à vida ou à integridade física das pessoas.

Em todos os casos previstos no art. 61-A, o Poder Público, verificada a existência de risco de agravamento de processos erosivos ou de inundações, determinará a adoção de medidas mitigadoras que garantam a estabilidade das margens e a qualidade da água, após deliberação do Conselho Estadual de Meio Ambiente ou de órgão colegiado estadual equivalente.

Em bacias hidrográficas consideradas críticas, conforme previsto em legislação específica, o Chefe do Poder Executivo poderá, em ato próprio, estabelecer metas e diretrizes de recuperação ou conservação da vegetação nativa superiores às definidas nos §§ 1º a 7º do art. 61-A, como projeto prioritário, ouvidos o Comitê de Bacia Hidrográfica e o Conselho Estadual de Meio Ambiente.

2.2.14. Métodos de recomposição das APPs

Em regime transitório, o Código permite os seguintes métodos para a recomposição das áreas indicadas nos §§ 1º a 7º do art. 61-A da Lei nº 12.651/2012, conforme disposto no do § 13:

> § 13. A recomposição de que trata este artigo poderá ser feita, isolada ou conjuntamente, pelos seguintes métodos: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)

> I – condução de regeneração natural de espécies nativas; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)
>
> II – plantio de espécies nativas; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)
>
> III – plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)
>
> IV – plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recomposta, no caso dos imóveis a que se refere o inciso V do *caput* do art. 3º; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)

2.2.15. APPs em unidades de conservação de proteção integral

As Áreas de Preservação Permanente localizadas em imóveis inseridos nos limites de Unidades de Conservação de Proteção Integral, criadas por ato do Poder Público até a data de publicação da Lei nº 12.651/2012, não são passíveis de ter quaisquer atividades consideradas consolidadas nos termos do art. 61-A, ressalvado o que dispuser o Plano de Manejo elaborado e aprovado de acordo com as orientações emitidas pelo órgão competente do Sisnama, nos termos do que dispuser regulamento do Chefe do Poder Executivo, devendo o proprietário, possuidor rural ou ocupante a qualquer título adotar todas as medidas indicadas.

2.2.16. Regime especial das APPs

Em regime especial de proteção das áreas de preservação permanente para pequenas propriedades rurais, o art. 61-B do Código Florestal prevê que a recomposição indicada nas áreas rurais consolidadas, somadas todas as Áreas de Preservação Permanente do imóvel, não deverá ultrapassar os seguintes percentuais:

> Art. 61-B. Aos proprietários e possuidores dos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, detinham até 10 (dez) módulos fiscais e desenvolviam atividades agrossilvipastoris nas áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente é garantido que a exigência de recomposição, nos termos desta Lei, somadas todas as Áreas de Preservação Permanente do imóvel, não ultrapassará:
> I – 10% (dez por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área de até 2 (dois) módulos fiscais;
> II – 20% (vinte por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais.

ATENÇÃO: Com o advento da Lei nº 12.727/2012, o referido regime especial passou a ser admitido apenas para imóveis rurais com até quatro módulos fiscais. Dessa forma, não mais se aplica a disposição contida no *caput* do art. 61-B em áreas de quatro a dez módulos fiscais.

2.2.17. APPs em assentamentos de reforma agrária

Para os assentamentos do Programa de Reforma Agrária, a recomposição de áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo ou no

entorno de cursos d'água, lagos e lagoas naturais observará as exigências estabelecidas no art. 61-A, observados os limites de cada área demarcada individualmente, objeto de contrato de concessão de uso, até a titulação por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), nos termos do art. 61-C.

2.2.18. APPs na Reurb-S e na Reurb-E

De acordo com a Lei nº 13.465/2017, que instituiu, no território nacional, normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), são duas as modalidades de regularização:

> **I – Reurb de Interesse Social (Reurb-S):** regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e
> **II – Reurb de Interesse Específico (Reurb-E):** regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

Entende-se por núcleo urbano informal "aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização" (art. 11, II, da Lei nº 13.465/2017).

Tendo em vista que a regularização fundiária regulamentada pela referida lei abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à

incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, coube ao Código Florestal determinar quais são os critérios a serem observados pelo órgão competente, com relação às intervenções em áreas de preservação permanente.

Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

O estudo técnico mencionado no art. 64, § 1º, deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

> I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
> II – especificação dos sistemas de saneamento básico;
> III – proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
> IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
> V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
> VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
> VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos (art. 65, § 1º):

> I – a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
> II – a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
> III – a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
> IV – a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
> V – a especificação da ocupação consolidada existente na área;
> VI – a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
> VII – a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
> VIII – a avaliação dos riscos ambientais;
> IX – a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

> X – a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Para fins da regularização ambiental prevista na Reurb-E, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.

3. ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS E AS APPS

A alteração do conceito de **Área Urbana Consolidada** decorreu de intensa discussão legislativa e jurisprudencial. Para entender este contexto, necessário lembrar que, assim como o Código Florestal, a Lei 6.766/79 – que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano – também foi alterada pela Lei 14.285/21. Até então, o seu artigo 4º, III. A, dispunha que:

> "Ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado".

Apesar de não se referir, expressamente, às áreas de preservação permanente, a verdade é que, ao se referir à faixa marginal ao longo das águas correntes, a lei de parcelamento do solo tratava da mesma vegetação destacada no artigo 4º, I do Código Florestal (APP em faixas marginais). De um lado, a lei de

parcelamento prevendo uma faixa de vegetação de 15 metros e, de outro, o Código Florestal prevendo, no mínimo, uma faixa de 30 metros.

Diante desta antinomia de normas, surge a pergunta: qual lei aplicar? Na prática, a dúvida impactava, diretamente, na implantação e na regularização de loteamentos urbanos, dado que a Lei 6.766/79 refere-se, especificamente, a este objetivo.

Antinomia, de acordo com Hans Kelsen[19] ocorre em situações que "existe um conflito entre duas normas, se o que uma fixa como devido é incompatível com aquilo que a outra estabelece como devido e, portanto, o cumprimento ou aplicação de uma envolve, necessariamente ou provavelmente, a violação da outra". Já para Tárek Moussallem[20]:

> Em termos simbólicos, há incompatibilidade sempre que a fórmula
> (Op . – Op) for verdadeira, desde que sejam válidas, no sistema normativo, as respetivas normas "Op" e "-Op"; ou ainda, sempre que a fórmula (Pp . –Pp) for verdadeira, que significa a validade simultânea, no sistema normativo, das normas "Pp" e "-Pp".

Aurora Tomazini[21], por sua vez, relaciona a antinomia a um problema de interpretação, em suas palavras, "a antinomia, assim como a lacuna, também é um problema de interpretação. Depende das valorações atribuídas pelo intérprete quando da construção do sentido dos textos jurídicos". Nesse sentido, necessário verificar se está diante de uma antinomia aparente ou de uma antinomia real.

A primeira caracteriza-se pela possibilidade de solução de conflitos por critérios estabelecidos pelo

sistema jurídico vigente, ou seja, pode-se aplicar o critério hierárquico, o critério cronológico ou o critério da especialidade. A segunda "aparece quando tais critérios não são suficientes para solucionar o conflito, devendo este ser resolvido por parâmetros ideológicos do aplicador[22]".

A hierarquia é o critério por meio do qual, evidencia-se a superioridade de uma fonte de produção jurídica sobre a outra, ou seja, de acordo com esse critério, uma norma de nível superior deverá prevalecer sobre uma norma de nível inferior, até se alcançar o nível constitucional que é o ponto de chegada do processo de fundamentação jurídica.

A cronologia, por sua vez, relaciona-se ao tempo de existência da norma, ou seja, a norma editada por último prevalece sobre a editada anteriormente. Trata-se da máxima "lex posterior derogat priori". "Partindo-se de uma premissa constitucional do direito, as normas ingressam no sistema quando publicadas, pois é neste momento que se instaura a comunicação jurídica[23]".

Por fim, a especialidade indica que a norma específica deve prevalecer sobre a norma geral, "lex specialis derrogat, lex generalis".

A questão foi levada ao Poder Judiciário. Em 09 de outubro de 2018, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça foi convidada a se manifestar sobre a antinomia aparente entre as normas ambiental e urbanística, nos autos do Recurso Especial 1.518.490-SC.

O referido recurso foi interposto pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, nos autos de Ação Civil Pública

ajuizada pelo Ministério Público Federa – MPF, na qual, a referida autarquia figurava como assistente litisconsorcial. Primeiramente, a Turma julgadora descreveu o objeto recursal:

> A controvérsia repousa em qual norma incide no caso concreto – hipótese de construção em zona urbana na margem de rio –, tendo em vista que o Código Florestal vigente à época dos fatos (Lei nº 4.771/1965) estabelecia como área de preservação permanente toda vegetação natural localizada a 50 metros dos rios ou de qualquer curso de água, com largura mínima de 10 metros. Ocorre que a Lei nº 6.766/1979 estabelecia proibição de apenas 15 metros do curso de água.

Em seguida, diante da antonomia apresentada no objeto, passou a analisar se sua extensão era real ou aparente, lembrando que: "A antinomia real torna impossível a convivência normativa, gerando o afastamento de uma das normas por meio da interpretação ab-rogante" e que, por outro lado, "a antinomia aparente permite a conciliação entre os dispositivos supostamente diversos por meio da técnica da interpretação corretiva".

Concluindo pela existência de uma antinomia aparente e partindo de uma análise teleológica, a Turma entendeu que, no caso, deveria se aplicar o cirtério da especialidade, para reconhecer a aplicabilidade da norma florestal, em detrimento da norma urbanística: "Dessa forma, considero que o Código Florestal é mais específico, no que atine à proteção dos cursos de água, do que a Lei de Parcelamento de Solo Urbano".

Meses depois, por meio de outros recursos especiais, a matéria voltou a ser discutida pela Corte Superior. Desta vez, a questão foi submetida ao julgamento pela sistemática dos Recursos Repetitivos, como Tema nº. 1010. Em 10 de maio de 2021, a Primeira Seção do STJ ratificou a orientação anterior e fixou a seguinte tese:

> Na vigência do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, *caput*, inciso I, alíneas *a*, *b*, *c*, *d* e *e*, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade (STJ – RESP 1.770.760/SC).

Diante da repercussão prática que a referida decisão trazia, o Congresso, então, passou a discutir a matéria, tendo, ao final, aprovado a Lei nº 14.285/2021. Esta, como vimos, alterou o conceito de **Área Urbana Consolidada** no Código Florestal e alterou os critérios urbanísticos para implantação de loteamentos urbanos. A partir de então, conferiu-se maior autonomia aos Municípios, que ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, podem, por meio de lei municipal ou distrital, definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no art. 4º, I do Código Florestal[24].

4. DAS ÁREAS DE RESERVA LEGAL

As áreas de reserva legal têm previsão no art. 12 da Lei nº 12.651/2012 e possuem o seguinte significado:

> Art. 3º (..)
> (...)
> III – Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;
> (...).

Percebe-se que, diferentemente das áreas de preservação permanente, as áreas de reserva legal estão presentes em todos os imóveis rurais. Não há, portanto, a reserva em áreas urbanas. Percebe-se, ainda, que o verbo utilizado no conceito é o "**conservar**", diferentemente das APPs, cujo verbo era "preservar".

Apesar de parecerem sinônimos, os verbos, sob a ótica ambiental, possuem conotações diversas. Enquanto preservar demanda isolamento, conservar demanda uso sustentável. Nesse sentido, Luis Paulo Sirvinskas[25]:

> Para o nosso campo de estudo, conservar é permitir a exploração econômica dos recursos naturais existentes em determinada localidade, realizando-se o manejo adequado e racional. Preservar, por outro lado, é defender e proteger a flora e os recursos naturais daquela região, admitindo-se apenas o uso indireto desses recursos. Nesse caso, não se admite a sua exploração econômica de forma direta.

Isso quer dizer, então, que a reserva legal permite qualquer tipo de exploração? A resposta, evidentemente, é não.

As áreas de reserva legal possuem uma **dupla função**: (i) de uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural; e (ii) de auxílio na conservação de processos ecológicos e da biodiversidade.

De acordo com o art. 17, § 1º, do Código Florestal, "admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama, de acordo com as modalidades previstas no art. 20".

Portanto, nas áreas de reserva legal a exploração pode ser feita mediante **manejo sustentável** previamente licenciado pelo órgão competente.

Entende-se por "manejo sustentável" a:

> (...) administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços (art. 3º, VII).

Nas áreas de reserva legal, o manejo pode ter duas finalidades: (a) sem propósito comercial, para consumo na propriedade; e (b) para exploração florestal com propósito comercial.

No caso do manejo com propósito comercial, além da licença ambiental, haverá necessidade de

cumprimento dos seguintes requisitos adicionais: I – não descaracterizar a cobertura vegetal e não prejudicar a conservação da vegetação nativa da área; II – assegurar a manutenção da diversidade das espécies; e III – conduzir o manejo de espécies exóticas com a adoção de medidas que favoreçam a regeneração de espécies nativas (art. 22).

O manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial, para consumo no próprio imóvel, independe de autorização dos órgãos competentes, devendo apenas ser declarados previamente ao órgão ambiental a motivação da exploração e o volume explorado, limitada a exploração anual a 20 (vinte) metros cúbicos.

Independe de licenciamento ambiental, no entanto, de acordo com o art. 21 do Código, a **coleta** de produtos florestais não madeireiros, como frutos, cipós, folhas e sementes.

A coleta, vale lembrar, deve respeitar o uso sustentável, equilibrado, desses recursos, por meio de técnicas que não coloquem em risco a sobrevivência de indivíduos e da espécie coletada no caso de coleta de flores, folhas, cascas, óleos, resinas, cipós, bulbos, bambus e raízes.

Atualmente, três são os tamanhos de reserva legal existentes em nosso ordenamento, de acordo com o art. 12 do Código Florestal:

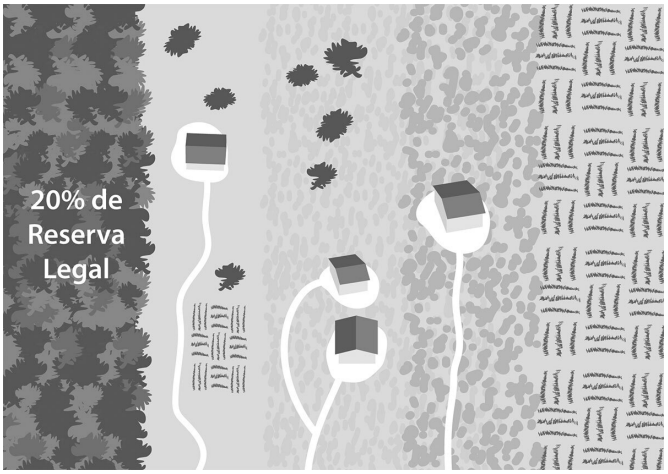
- 80% – para imóveis localizados na área da Amazônia Legal e que estejam inseridos em áreas de florestas;
- 35% – para imóveis localizados na área da Amazônia Legal e que estejam inseridos em área de cerrado;

- 20% – para imóveis localizados na área da Amazônia Legal e que estejam inseridos em campos gerais;
- 20% – para qualquer imóvel rural que esteja fora da área da Amazônia Legal.

Para melhor compreensão sobre a dimensão da área da denominada Amazônia Legal[26]:

IBGE

Vejamos um exemplo de área de reserva legal[27]:



Crédito da imagem: Cartilha do Código Florestal Brasileiro. Adaptada por: Sergio A. Pereira

Em duas hipóteses, o percentual de 80% pode ser reduzido em até 50%. São elas:

a) o Poder Público poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas;

b) o Poder Público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas.

Há duas situações, ainda, que o Poder Público Federal poderá alterar os percentuais das áreas de reserva legal, quando houver recomendação expressa no Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) aprovado no Estado:

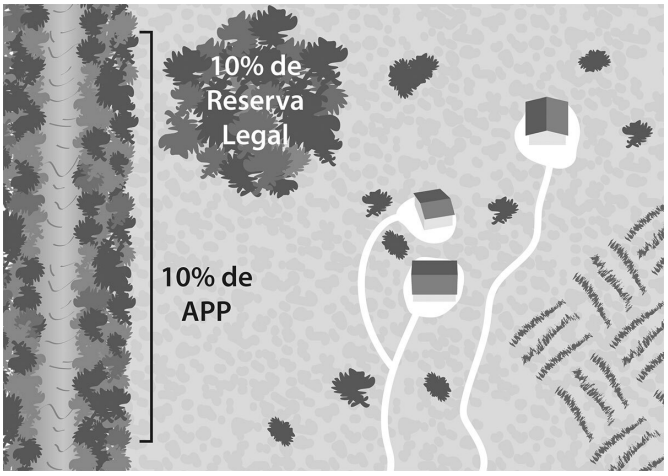
a) Poderá reduzir, exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, para até 50% (cinquenta por cento) da propriedade, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e os corredores ecológicos;

b) Por outro lado, poderá ampliar as áreas de Reserva Legal em até 50% (cinquenta por cento) dos percentuais previstos na Lei, para cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa.

Para alcançar os percentuais previstos no art. 12, o Código Florestal autoriza o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que cumpridos os seguintes requisitos:

a) que o benefício não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo;
b) que a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação; e
c) que o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR), nos termos desta Lei.

Na imagem a seguir[28], se o imóvel estiver fora da Amazônia Legal, ou se estiver localizado em campos gerais na Amazônia Legal, possível afirmar que possui o percentual mínimo exigido para fins de Reserva Legal, dado que, somada sua vegetação nativa com suas áreas de preservação permanente, alcançou 20% da propriedade rural. Vejamos:



Crédito da imagem: Cartilha do Código Florestal Brasileiro. Adaptada por: Sergio A. Pereira

ATENÇÃO: Entende-se por "uso alternativo do solo" a substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana (art. 3º, VI).

As áreas de reserva legal são obrigatórias para todo e qualquer imóvel rural, salvo em duas situações excepcionais:

a) Nas áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica.

b) Em áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias.

Sendo obrigatórias para todo e qualquer imóvel rural, subsiste a dúvida: Em que lugar da propriedade ela deve ser implantada? A resposta dependerá de parecer técnico de engenheiro contratado pelo proprietário ou possuidor da aprovação do órgão ambiental. O parecer deve levar em consideração os seguintes critérios:

a) o plano de bacia hidrográfica;
b) o Zoneamento Ecológico-Econômico;
c) a formação de corredores ecológicos com outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida;
d) as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e
e) as áreas de maior fragilidade ambiental.

O projeto do engenheiro deverá ser apresentado na declaração a ser realizada no sistema eletrônico do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Após a sua indicação, levando em consideração os critérios supraindicados, o órgão tem discricionariedade para aprovar ou reprovar a localização; em ambos os casos, deverá fundamentar sua decisão, demonstrando quais os critérios não foram atendidos pelo proprietário ou pelo possuidor e qual seriam as alternativas de alocação.

É possível a alteração da área de reserva legal anteriormente averbada na matrícula?

O Código não traz nenhuma vedação. Nesse sentido, havendo a comprovação de que uma nova localização trará maior ganho ambiental, em respeito aos critérios supraindicados, o projeto deverá ser apresentado no CAR e, em estando em conformidade, homologado pelo órgão competente.

Após a aprovação no órgão ambiental, o art. 18 do Código veda a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas na lei.

ATENÇÃO: A transferência da propriedade ou da posse implica sub-rogação do adquirente das obrigações assumidas no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

A inscrição da Reserva Legal no CAR será feita mediante a apresentação de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração, conforme IN do Ministério do Meio Ambiente nº 02/2014.

No caso de posse, a área de Reserva Legal é assegurada por termo de compromisso firmado pelo possuidor com o órgão competente do Sisnama, com força de título executivo extrajudicial, que explicite, no mínimo, a localização da área de Reserva Legal e as obrigações assumidas pelo possuidor por força do previsto na Lei.

Já que estamos falando em inscrição no CAR, vale lembrar que o registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação da área na matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis. Contudo, é recomendável a **averbação do código alfanumérico do CAR nas matrículas do imóvel**.

Nessa linha, caminhou a interpretação da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal Paulista, por meio do seu Provimento nº 36/2013, *in verbis*: "a obrigatoriedade da averbação do número de inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural – CAR, a

ser realizada mediante provocação de qualquer pessoa, fica condicionada ao decurso do prazo estabelecido no § 3º do artigo 29 da lei 12.651, de 25 de maio de 2012 (ou seja, 1 ano)".

O Provimento CGJ nº 09/2016 prevê, ainda, que, no Estado de São Paulo, a referida averbação seja feita sem a **cobrança de emolumentos**.

Caso a própria reserva legal tenha sido averbada na matrícula do imóvel, conforme determinava o antigo Código Florestal, o proprietário terá, apenas, a obrigação de fazer uma declaração simplificada no CAR. Para tanto, deverá apresentar ao órgão ambiental competente a certidão de registro de imóveis, em que conste a averbação da Reserva Legal ou termo de compromisso já firmado nos casos de posse.

Como dissemos anteriormente, as áreas de reserva legal são obrigatórias, apenas e tão somente, em imóveis rurais. Por essa razão, o Código prevê um dispositivo específico para disciplinar a hipótese do imóvel rural ser convertido em imóvel urbano. Vejamos:

> Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal.

Verifica-se, portanto, que a obrigação de manutenção da área de reserva legal subsiste até que o parcelamento do solo seja aprovado pelos órgãos

municipais. Vale lembrar que a Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979), a Lei do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), assim como o Plano Diretor Municipal e as leis municipais de Uso e Ocupação do Solo, preveem regras para manutenção dessas áreas, com vistas ao equilíbrio ecológico-urbanístico nas cidades.

Entre os arts. 66 e 68, o Código Florestal regulamenta, ainda, o chamado **Regime Transitório** aplicável às áreas de Reserva Legal.

As mudanças são menos significativas do que aquelas vistas no regime de proteção das áreas de preservação permanente.

O que muda, apenas, é com relação às metodologias aplicáveis na recomposição das áreas de Reserva Legal. Enquanto no regime geral pode-se regularizar por meio de plantio e regeneração natural, apenas, no regime transitório, o Código prevê:

> Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:
> I – recompor a Reserva Legal;
> II – permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;
> III – compensar a Reserva Legal.

Em outras palavras, possível concluir que, para as áreas rurais consolidadas, além de plantar ou permitir a regeneração, o Código autoriza, ainda, a compensação ambiental que será estudada em tópico separado.

Quanto ao **plantio**, em áreas rurais consolidadas, de acordo com o § 2º do art. 66, deverá atender os

critérios estipulados pelo órgão competente do Sisnama e ser concluída em até 20 (vinte) anos, abrangendo, a cada 2 (dois) anos, no mínimo 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação, podendo, ainda, ser realizado mediante o plantio intercalado de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, em sistema agroflorestal.

No caso de **plantio intercalado**, dois critérios devem ser observados: (i) o plantio de espécies exóticas deverá ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional; e (ii) a área recomposta com espécies exóticas não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recuperada.

Por fim, o art. 68 prevê uma regra temporal para a regularização de áreas de Reserva Legal, em áreas rurais consolidadas.

> Art. 68. Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos nesta Lei.

O problema relacionado ao referido dispositivo é a produção de provas, dado que compete ao proprietário ou ao possuidor comprovar quando se deu o desmate, bem como que, naquela época, o percentual mínimo foi respeitado.

De acordo com o § 1º do referido dispositivo:

> (...) os proprietários ou possuidores de imóveis rurais poderão provar essas situações consolidadas por documentos tais como a descrição de fatos históricos de ocupação da

> região, registros de comercialização, dados agropecuários da atividade, contratos e documentos bancários relativos à produção, e por todos os outros meios de prova em direito admitidos.

A nosso ver, tal previsão encontrará entrave em sua aplicação, quando apreciada pelo Superior Tribunal de Justiça, dado que cabe a ele a interpretação da lei federal, nos termos do art. 105 da CF. Vale lembrar que, desde 2018, a Corte sumulou o seguinte entendimento:

> **Súm. no 613.** Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.

Quanto ao **regime especial** para pequenas propriedades com áreas rurais consolidadas, dispõe o art. 67 que a área de reserva legal restará regularizada no percentual remanescente de vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo.

Dessa forma, se o imóvel possuía 15% do seu interior com vegetação nativa, em 22 de julho de 2008, a sua Reserva Legal atual será de 15%. Como veremos no tópico a seguir, inclusive, esses 15% poderão ser transformados em Cotas de Reserva Ambiental (CRAs).

4.1. Compensação de reserva legal

De acordo com o art. 66, III, do Código Florestal, o proprietário ou o possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, mediante a compensação ambiental.

Quatro são as formas de compensação aceitas no Código Florestal, nos termos do art. 66, § 5º, do Código Florestal:

- aquisição de Cota de Reserva Ambiental (CRA);
- arrendamento de área sob regime de servidão ambiental;
- doação de área localizada em Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;
- cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

Nos próximos tópicos, analisaremos cada uma dessas alternativas, separadamente. Antes, contudo, vale destacar as regras gerais aplicáveis a todas elas.

Primeiramente, para optar pela compensação ambiental, o proprietário ou o possuidor precisam, primeiramente, inscrever suas propriedades no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Quanto à localização, de acordo com os incisos do art. 66, § 6º do Código Florestal, as áreas a serem utilizadas para compensação deverão: (i) ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada; (ii) estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada; e (iii) se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

A definição de áreas prioritárias, para as compensações fora do Estado, buscará favorecer, entre outros, a recuperação de bacias hidrográficas

excessivamente desmatadas, a criação de corredores ecológicos, a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou recuperação de espécies ou ecossistemas ameaçados.

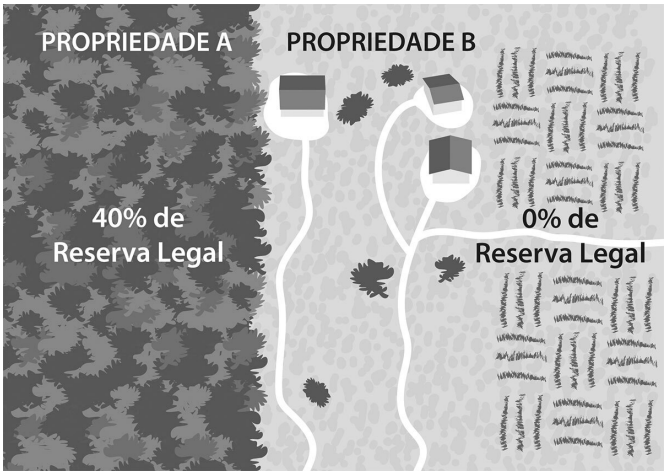
Vale lembrar, ainda, que as medidas de compensação previstas neste artigo não poderão ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

4.1.1. Servidão ambiental

A servidão ambiental é um instrumento previsto no Código Florestal e regulamentado pela Lei nº 6.938/1981 que permite ao proprietário ou ao possuidor de imóvel limitar o uso de toda ou de parte de sua propriedade, com vistas a preservar, conservar ou recuperar recursos ambientais existentes.

A instituição da servidão ambiental é um **direito** garantido àquele que quer proteger o meio ambiente. Dessa forma, **independe da aprovação** prévia do órgão, podendo ser instituída por escritura pública ou contrato particular, cabendo ao proprietário do imóvel serviente e do imóvel dominante a averbação da servidão em ambas as matrículas.

Para melhor compreensão do leitor, imagine duas propriedades rurais que, localizadas no Estado de São Paulo, demandam a limitação de 20% de suas áreas para a conservação de vegetação nativa, nos termos do art. 12 da Lei nº 12.651/2012, a título de reserva legal. Suponha que uma delas tenha percentual superior de reserva e a obra, percentual inferior[29]:



Crédito da imagem: Cartilha do Código Florestal Brasileiro. Adaptada por: Sergio A. Pereira

Em vez de permitir o desmate daquela área com reserva legal maior do que a prevista na lei e de obrigar aquele que possui déficit a plantar em área que poderia ser produtiva, as partes podem instituir servidão ambiental e ambos, então, cumprirão suas obrigações legais.

Dentro desse cenário, vale lembrar que a servidão não se aplica às áreas obrigatórias (como as áreas de preservação permanente e a reserva legal mínima). Por ser um **instrumento econômico**, poderá ser instituída somente sobre as áreas preservadas ou conservadas a maior do que o previsto na lei.

A servidão pode ser instituída a título **gratuito ou oneroso**, de modo **perpétuo ou temporário**, sendo, nesse último caso, com prazo mínimo de **15 anos**.

ATENÇÃO: Em concurso público realizado em 2018 pela FCC para o cargo de analista de gestão da Sabesp, foi considerada correta a alternativa que assim afirmou sobre servidão ambiental: "poderá ser onerosa ou gratuita e, quanto à duração, perpétua ou

temporária, porém nunca com duração inferior a 15 anos".

Quanto aos **deveres do proprietário do imóvel serviente**, o art. 9º-C, § 2º da Lei nº 6.938/1981 elenca: I – a manutenção da área sob servidão ambiental; II – a prestação de contas ao detentor da servidão ambiental sobre as condições dos recursos naturais ou artificiais; III – a permissão para inspeção e fiscalização da área pelo detentor da servidão ambiental; e IV – a defesa da posse da área serviente, por todos os meios em direito admitidos.

Por outro lado, **os deveres do detentor da servidão** são, nos termos do art. 9º-C, § 3º da Lei nº 6.938/1981: I – documentar as características ambientais da propriedade; II – monitorar periodicamente a propriedade para verificar se a servidão ambiental está sendo mantida; III – prestar informações necessárias a quaisquer interessados na aquisição ou aos sucessores da propriedade; IV – manter relatórios e arquivos atualizados com as atividades da área objeto da servidão; e V – defender judicialmente a servidão ambiental.

4.1.2. Cotas de Reserva Ambiental (CRAs)

As Cotas de Reserva Ambiental (CRAs) têm previsão nos arts. 44 a 50 da Lei nº 12.651/2012 e foram regulamentadas pelo Dec. nº 9.640/2018.

Trata-se de um importante instrumento econômico instituído em nosso ordenamento jurídico que visa fomentar tanto a preservação das áreas de

vegetação nativa existentes em território nacional quanto o reflorestamento de novas áreas.

Em um cenário de compromissos internacionais firmados pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris e da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, a alternativa econômica pode ser a solução para alcançamos a nossa meta de reflorestamento de 12 milhões de hectares.

A CRA, no entanto, não é uma novidade em nosso ordenamento. Na revogada Lei nº 4.771/1965, o art. 44-B que fora incluído pela MP nº 2.166/2001 – já tratava das chamadas Cotas de Reserva Florestal (CRF), que não vingaram em razão de sua complexidade e baixa adesão ao referido instrumento. O Novo Código Florestal, por sua vez, aponta, em seu art. 44, § 3º, que a CRF passou a ser considerada CRA.

A CRA é um título nominativo representativo de área com vegetação nativa, que pode ser alienado em bolsas de valores mercantis.

A vegetação que ela representa não precisa, necessariamente, já estar recomposta. Pode estar em processo de recuperação, conforme acordo assinado entre o proprietário ou o possuidor da área e o órgão ambiental.

A CRA pode derivar da servidão ambiental instituída no imóvel rural, da área de reserva legal instituída acima dos percentuais previstos no art. 12 da Lei nº 12.651/2012, da área protegida e gravada como Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) ou em área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público, que ainda não tenha sido desapropriada, ou seja, que esteja pendente de regularização fundiária.

Ainda, poderá ser emitida CRA sobre o excedente de remanescente de vegetação nativa à área de reserva legal existente em percentuais superiores aos definidos em Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) estadual, elaborado conforme metodologia unificada, cujos limites da reserva legal tenham sido alterados pelo Poder Público federal, nos termos do disposto no art. 13 da Lei nº 12.651/2012.

Quando o proprietário ou o possuidor se utilizar do benefício previsto no art. 15 da Lei nº 12.651/2012 – ou seja, computar as áreas de preservação permanente no percentual da reserva legal – e, com isso, houver excedente de vegetação, o art. 6º do Dec. nº 9.640/2018 permite que esse excedente, mesmo que de APP, seja transformado em CRA.

Além disso, com vistas a fomentar a preservação ambiental nas **pequenas propriedades** (com até quatro módulos fiscais), a Lei nº 12.651/2012 prevê a possibilidade da emissão de CRAs sobre o percentual de vegetação existente no interior desses imóveis rurais, a título de reserva legal, independentemente do seu tamanho, mesmo quando inferior aos percentuais descritos no art. 12 do Código Florestal.

Qual o valor de uma CRA? De acordo com o art. 46 do Código Florestal, cada CRA corresponde a 1 hectare de área com vegetação nativa primária ou com vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração ou recomposição; ou de área de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas.

Vale lembrar que a CRA não poderá ser emitida pelo órgão ambiental competente quando a

regeneração ou recomposição da área forem improváveis ou inviáveis.

O **processo de emissão** das CRAs segue as seguintes etapas:

(i) Inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural.

(ii) Requerimento/proposta *on-line*, no próprio CAR, informando que há interesse em emitir as cotas.

(iii) Após a homologação da CAR, o órgão ambiental deverá lavrar um laudo comprobatório.

(iv) O Serviço Florestal Brasileiro (SFB), então, com base no laudo comprobatório, expede as cotas.

(v) O SFB leva o título a registro em bolsas de mercadorias de âmbito nacional ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil, no prazo de 30 dias, contado da data de emissão da CRA.

Com o registro em bolsas de mercadorias ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos, as cotas podem então ser **transferidas**, onerosa ou gratuitamente, à pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, por meio de termo de transferência assinado pelo requerente ou pelo titular da CRA e pelo adquirente.

A transferência da CRA só produzirá efeito depois de registrado o termo de transferência no sistema único de controle da CRA e após o registro no sistema de registro em bolsas de mercadorias de âmbito nacional ou no sistema de registro e liquidação financeira de

ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil vinculado ao Sicar.

Atualmente, as cotas só podem ser utilizadas para compensar áreas de reserva legal que não alcancem o patamar mínimo previsto no Código Florestal. Assim, havendo déficit de reserva legal, em vez de reflorestar a área ou permitir a regeneração natural, o proprietário ou o possuidor pode se valer da compensação mediante aquisição das CRAs.

Não podemos perder de vista, no entanto, que a compensação do déficit da reserva legal só é permitida para aquelas áreas que sofreram intervenção antes de 22 de julho de 2008, ou seja, em imóveis com áreas rurais consolidadas.

ATENÇÃO: A compensação de reserva legal não poderá ser utilizada como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo, vedada a autorização de supressão de remanescente de vegetação nativa na propriedade onde ocorrerá a compensação do déficit da reserva legal.

Para instrumentalizar a aquisição da CRAs, o titular e beneficiário da compensação deverá registrar no sistema do CAR as informações necessárias para a vinculação da CRA ao CAR do imóvel, com vistas à regularização do passivo ambiental de sua propriedade.

Mesmo assim, a compensação só produzirá efeitos após homologação pelo órgão ambiental estadual ou distrital competente.

Quanto à vigência, a CRA remanescerá válida enquanto o título não for cancelado e, enquanto

vigente, só poderá ser cancelada nas seguintes hipóteses:

- solicitação do requerente, em caso de desistência de manter áreas em servidão ambiental ou em superávit de reserva legal;
- automaticamente, em razão de término do prazo da servidão ambiental;
- degradação da vegetação nativa da área vinculada à CRA cujos custos e prazo de recuperação ambiental inviabilizem a continuidade do vínculo entre a área e o título;
- descumprimento da manutenção das condições de conservação da vegetação nativa da área que deu origem ao título; e
- cancelamento da matrícula do imóvel.

As decisões de cancelamento de CRA serão registradas no CAR e comunicadas pelo SFB ao requerente, ao titular, ao órgão estadual ou distrital competente e ao sistema de registro em bolsa de mercadorias de âmbito nacional ou no sistema de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil para que se proceda à retirada de circulação.

Quanto às **responsabilidades**, caberá ao proprietário do imóvel rural em que se localiza a área vinculada à CRA a responsabilidade plena pela manutenção das condições de conservação da vegetação nativa da área que deu origem ao título. Com relação a quem adquire a cota, a única responsabilidade é pela quitação dos valores e pelo cumprimento de eventuais obrigações constantes no termo de transferência.

4.1.3. Doação de áreas localizadas em unidades de conservação

A criação de espaços territoriais protegidos é dever do poder público, conforme determinação constitucional contida no art. 225, § 1º, III, da CF.

As unidades de conservação foram criadas por meio da Lei nº 9.985/2000, que estipulou duas modalidades, com objetivos diversos: as unidades de conservação de proteção integral e as unidades de conservação de uso sustentável.

Em ambas as modalidades, a unidade de conservação pode ser administrada pelo Poder Público. Nesses casos, se a unidade for criada sobre uma propriedade privada, competirá ao órgão público indenizar o particular, em razão da desapropriação ocorrida sobre o seu imóvel.

Enquanto o Poder Público não quitar a sua obrigação, entende-se que a unidade de conservação de domínio público encontra-se pendente de regularização fundiária.

O Código Florestal, diante dessa situação, permite que um particular adquira essa área pendente de regularização fundiária, com vistas a compensar o seu déficit de Reserva Legal.

Após a aquisição, o imóvel, então, deverá ser doado ao Poder Público, para que este possa administrar a unidade de conservação.

4.1.4. Cadastramento de área

De acordo com o art. 66, § 5º, IV, do Código Florestal, para a regularização do passivo ambiental, pode o proprietário, ainda, adquirir outro imóvel, com área equivalente e excedente à Reserva Legal.

Nesse caso, bastará a inscrição e a vinculação das duas áreas perante o Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Trata-se da modalidade mais simples de compensação, porém a mais arriscada, dado que o proprietário passa a se obrigar a manter intacta a área da sua propriedade produtiva e a área de sua propriedade compensatória, respondendo sobre ambas, por eventuais danos ambientais.

5. ÁREAS DE USO RESTRITO

A Lei 12.651/12 prevê uso restrito para duas áreas: a) pantanais e planícies pantaneiras e b) áreas de inclinação entre 25º e 45º.

Enquanto nos pantanais e planícies pantaneiras é permitida a exploração ecologicamente sustentável, devendo-se considerar as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa, ficando novas supressões de vegetação nativa para uso alternativo do solo condicionadas à autorização do órgão estadual do meio ambiente; nas áreas de inclinação entre 25º e 45º, são permitidos o manejo florestal sustentável e o exercício de atividades agrossilvipastoris, bem como a manutenção da infraestrutura física associada ao desenvolvimento das atividades, observadas boas práticas agronômicas, sendo vedada a conversão de novas áreas, excetuadas as hipóteses de utilidade pública e interesse social.

6. CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)

Criado pela Lei nº 12.651/2012, o CAR é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Foi regulamentado em 17 de outubro de 2012, por meio do **Dec. nº 7.830**.

Atualmente, após sucessivas modificações legislativas, não há mais um prazo específico para que o proprietário ou o possuidor rural tome a iniciativa de proceder com a inscrição de seu imóvel perante o referido sistema eletrônico. Após a publicação da Medida Provisória 1.150/2022, foi incluído um prazo de 180 (cento e oitenta) dias, que se iniciará após a notificação do órgão ambiental competente convocando o proprietário ou o possuidor a registrar seus imóveis rurais junto ao CAR. Destaca-se, ainda, que somente os proprietários e possuidores dos imóveis rurais que os inscreveram no CAR até o dia 31 de dezembro de 2020 têm direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), nos termos do artigo 29, § 4º.

De acordo com art. 3º do Dec. nº 7.830/2012, os **objetivos** do CAR são:

> I – receber, gerenciar e integrar os dados do CAR de todos os entes federativos;
> II – cadastrar e controlar as informações dos imóveis rurais, referentes a seu perímetro e localização, aos remanescentes de vegetação nativa, às áreas de interesse social, às áreas de utilidade pública, às Áreas de Preservação Permanente, às

> Áreas de Uso Restrito, às áreas consolidadas e às Reservas Legais;
> III – monitorar a manutenção, a recomposição, a regeneração, a compensação e a supressão da vegetação nativa e da cobertura vegetal nas áreas de Preservação Permanente, de Uso Restrito, e de Reserva Legal, no interior dos imóveis rurais;
> IV – promover o planejamento ambiental e econômico do uso do solo e conservação ambiental no território nacional; e
> V – disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na internet.

A inscrição no CAR, obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, tem **natureza declaratória e permanente**, e conterá as seguintes informações sobre o imóvel rural, conforme dispõe o art. 12 da IN do Ministério do Meio Ambiente nº 02/2014:

> I – o número de registro do imóvel no CAR;
> II – o município onde se encontra a propriedade;
> III – a Unidade da Federação onde se encontra a propriedade;
> IV – a área do imóvel;
> V – a área de remanescentes de vegetação nativa;
> VI – a área de Reserva Legal;
> VII – as Áreas de Preservação Permanente;
> VIII – as áreas de uso consolidado;
> IX – as áreas de uso restrito;
> X – as áreas de servidão administrativa;
> XI – as áreas de compensação; e
> XII – a situação do cadastro do imóvel rural no CAR.

A **responsabilidade** pelas declarações prestadas no sistema do CAR é do declarante, que, caso preste informações enganosas, falsas ou omissas, incorrerá em sanções penais e administrativas.

Por se tratar de uma declaração permanente, o obrigado deve prestar todas as informações de uma única vez, atualizando-as periodicamente ou sempre que houver alteração de natureza dominial ou possessória.

Após a declaração, o sistema expede um recibo de inscrição, que garante o cumprimento das obrigações legais.

A análise dos dados declarados no CAR é de competência dos órgãos estaduais, distrital ou municipais. Durante a análise, os órgãos poderão realizar vistorias no imóvel rural, bem como solicitar do proprietário ou possuidor rural a revisão das informações declaradas e os respectivos documentos comprobatórios.

De acordo com o art. 51 da IN do Ministério do Meio Ambiente nº 02/2014, durante o processamento, o CAR poderá se encontrar em alguma das seguintes situações:

a) **Cadastro ativo** – quando as informações foram declaradas e as obrigações estiverem sendo cumpridas pelos proprietários ou possuidores do imóvel rural.

b) **Cadastro pendente** – quando houver alguma irregularidade na declaração apontada pelo órgão competente, que ainda não foi regularizada pelo proprietário ou pelo possuidor do imóvel rural.

c) **Cadastro cancelado** – quando o proprietário não cumprir as notificações no prazo, quando forem constatadas informações falsas, omissas ou enganosas ou quando for cancelado por ordem judicial ou administrativa.

Compete, em regra, aos órgãos ambientais estaduais, distrital ou municipal o recebimento e a análise do Cadastro Ambiental Rural, porém todos os dados devem ser integrados para compor uma base federal única, garantindo-se, pois, o acesso à informação e o monitoramento nacional da situação das florestas brasileiras.

O **cadastro simplificado** do CAR refere-se às propriedades localizadas em assentamentos de reforma agrária, em áreas e territórios de uso coletivo tituladas ou concedidas aos povos ou às comunidades tradicionais e em áreas localizadas em unidades de conservação (Lei nº 9.985/2000).

Vale lembrar, ainda, que o cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do **direito de propriedade ou posse**, tampouco elimina a necessidade de inscrever a propriedade no Cadastro Nacional de Imóveis Ruraisno Incra e na Receita Federal.

7. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL (PRA)

Após a inscrição, análise e homologação das inscrições feitas junto ao Cadastro Ambiental Rural, havendo áreas a recompor, a regularização pode ser efetivada por meio do Programa de Regularização Ambiental. As normas gerais relativas ao PRA foram publicadas em 17 de outubro de 2012, por meio do Decreto 7.830, que conceitua a regularização ambiental como: "atividades desenvolvidas e implementadas no imóvel rural que visem a atender ao disposto na legislação ambiental e, de forma prioritária, à manutenção e recuperação de áreas de preservação

permanente, de reserva legal e de uso restrito, e à compensação da reserva legal, quando couber" (art. 2º, XV).

Como a inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, tem-se que este é o primeiro passo para regularização ambiental dos imóveis rurais. Após a análise e homologação do CAR, o interessado será convidado para assinar um termo de compromisso, que é um documento formal de adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA e que deverá conter, no mínimo, os compromissos de manter, recuperar ou recompor as áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito do imóvel rural, ou ainda de compensar áreas de reserva legal.

Cabe aos Estados e ao Distrito Federal editar normas suplementares a respeito dos seus Programas de Regularização Ambiental próprios. Tais normativas deverão incluir mecanismo que permita o acompanhamento da implementação da regularização ambiental nos Estados e no Distrito Federal, considerando os objetivos e metas nacionais para florestas, especialmente a implementação dos instrumentos previstos na Lei nº 12.651, de 2012, a adesão cadastral dos proprietários e possuidores de imóvel rural, a evolução da regularização das propriedades e posses rurais, o grau de regularidade do uso de matéria-prima florestal e o controle e prevenção de incêndios florestais.

Salvo disposição de lei estadual ou distrital em contrário, só se pode afirmar que o imóvel aderiu a PRA, a partir da assinatura do termo de compromisso. A adesão ao programa não só permite a regularização

ambiental do imóvel, como também oferece um benefício ao proprietário ou possuidor: todas as sanções cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito no imóvel objeto descrito no termo de compromisso, terão as suas exigibilidades suspensas.

Cumpridas todas as obrigações estabelecidas no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências previstas na Lei nº 12.651/12, nos prazos e condições nele estabelecido, as aludidas multas passam a ser consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA.

8. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?

Desde a unificação, a matéria foi cobrada em quatro oportunidades nos Exames de Ordem (Exames XVI, XVIII, XXIV e XXVI). Percebe-se que foi uma tendência observada logo após a publicação da Lei 12.651, que ocorreu em 2012. De todo o modo, como a questão vem sendo debatida pelo Supremo Tribunal Federal, bem como diante das recentes alterações promovidas por conta da Lei 14.285/21, recomenda-se ao postulante à carreira da advocacia, atenção e dedicação sobre o tema.

A temática é corriqueira em todas as carreiras públicas. São muitas as questões cobradas nos últimos anos, nos concursos para carreiras policiais, para carreiras jurídicas e para as demais carreiras públicas

que inserem a temática no edital. Recomenda-se ao postulante, aprofundar seu conhecimento, em especial quanto às áreas de preservação permanente, às áreas de reserva legal e o procedimento de regularização ambiental de imóveis rurais, notadamente por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA). Para cargos técnicos (engenheiro, gestor ambiental etc.), recomenda-se, adicionalmente, a compreensão quanto às funções das áreas protegidas e seus tamanhos).

9. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

1. **(PGE-RO – 2011 – Procurador do Estado)** Nos termos do Código Florestal, NÃO são consideradas de utilidade pública ou interesse social as:
   a) obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte.
   b) atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas em qualquer propriedade rural, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área.
   c) atividades imprescindíveis à proteção da integralidade da vegetação nativa.
   d) obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços de telecomunicações.
   e) obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de energia.

GABARITO: B

Comentário: A questão deve ser respondida com base no artigo 3º, VIII e IX da Lei 12.651/12. As alternativas A, D e E estão corretas, conforme alínea "b" do inciso VIII. A alternativa C está correta, conforme alínea "a" do inciso IX. A

alternativa B não tem qualquer relação com o rol taxativo do artigo 3º, VIII e IX da Lei 12.651/12.

2. **(CESPE – TJ-ES – 2011 – Juiz Substituto)** A criação de APPs tem a função de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, a proteção do solo e a garantia do bem-estar das populações humanas. São exemplos de APPs:
   a) as unidades de uso sustentável e as unidades de proteção integral.
   b) as áreas de mananciais e as reservas extrativistas.
   c) os manguezais e os parques nacionais.
   d) a reserva legal e os manguezais.
   e) os manguezais e as matas ciliares.

GABARITO: E

Comentário: Necessário diferenciar os espaços especialmente protegidos previstos no Código Florestal (APP e área de reserva legal), daqueles previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (unidades de conservação de proteção integral e unidades de conservação de uso sustentável). No caso, a alternativa "E" aponta duas espécies listadas no artigo 4º da Lei 12.651/12.

3. **(VUNESP – MPE-ES – 2013 – Promotor de Justiça)** É correto dizer que o novo Código Florestal enuncia que:
   a) a assinatura de termo de compromisso para regularização de imóvel ou posse rural perante o órgão ambiental competente, mencionado no art. 59, suspenderá a punibilidade dos crimes previstos nos arts. 38, 39 e 48 da Lei n. o 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, enquanto o termo estiver sendo cumprido.
   b) é indispensável a autorização do órgão ambiental competente para a execução, mesmo em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

c) a exploração de florestas nativas e formações sucessoras, de domínio público ou privado, ressalvados os casos previstos nos arts. 21, 23 e 24, dependerá de licenciamento pelo órgão competente do SISNAMA, mediante aprovação prévia de Plano de Suprimento Sustentável – PSS – que contemple técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.

d) nos casos em que a Reserva Legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel e em que essa averbação identifique o perímetro e a localização da reserva, o proprietário será obrigado a fornecer ao órgão ambiental as informações relativas à Reserva Legal previstas no inciso III do § 1. o do art. 29.

e) o manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial, para consumo no próprio imóvel, depende de autorização dos órgãos competentes, devendo ser declarados a motivação da exploração e o volume explorado, de modo a não ser alcançada a limitação de exploração anual de 20 (vinte) metros cúbicos.

GABARITO: A

Comentário: Nos termos do artigo 59, § 5º do Código Florestal: "A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no § 4º deste artigo e, cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA".

4. (TRF – 3ª REGIÃO – 2018 – Juiz Federal Substituto) Recentemente o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento das Ações Diretas de Constitucionalidade 4901, 4902, 4903, 4937 e da Ação

Declaratória de Constitucionalidade 42, as quais tratavam de diversos dispositivos da Lei nº 12.651/2012, denominada Código Florestal. De acordo com referido julgamento, é CORRETO afirmar que:

a) O Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade da anistia concedida a todo aquele que tenha praticado a supressão de vegetação em área de preservação permanente, reserva legal ou de uso restrito anteriores a 22 de julho de 2008, nos termos do art. 59 da Lei nº 12.651/2012.

b) Ao declarar a inconstitucionalidade das expressões "gestão de resíduos" e "instalações necessárias à realização de competições esportivas", contidas no art. 3º, VIII, alínea *b*, da Lei nº 12.651/2012, o Supremo Tribunal Federal reduziu as hipóteses em que se permite o desmatamento de área de preservação permanente por motivo de utilidade pública.

c) O Supremo Tribunal Federal considerou constitucional o mecanismo da Cota de Reserva Ambiental (CRA) que permite a compensação da Reserva Legal de imóvel rural, afastando, porém, a exigência prevista no Código Florestal de que referida compensação somente poderia ser realizada em áreas pertencentes ao mesmo bioma e que mantivessem identidade ecológica.

d) Embora tenha reconhecido a constitucionalidade da maior parte dos dispositivos do Código Florestal, o Supremo Tribunal Federal também admitiu que a redução da área de reserva legal prevista na norma estabeleceu um padrão de proteção ambiental inferior ao que existia antes de sua vigência, em afronta ao princípio da vedação ao retrocesso e em contrariedade ao art. 225 da Constituição Federal.

GABARITO: B

Comentário: De acordo com o STF: "a permissão para realização de empreendimentos de gestão de resíduos sólidos em APP esvazia o valor da proteção de espaços territoriais especiais para atendimento de valor de semelhante status, o desenvolvimento sustentável. Ambos se encontram

resguardados pelo artigo 225 da Constituição, que introjetou em nossa moralidade político institucional uma série de valores ambientais com substância e campo de irradiação normativa específicos. No entanto, em alguns casos, não estabeleceu aprioristicamente qualquer ordem de prioridade entre eles. Isso não significa que eventual escolha legislativa possa não estar eivada de inconstitucionalidade, uma vez que há situações em que a potencialização de um dos valores pode atingir o núcleo essencial de outros de igual estatura, a ponto de, na prática, negar-lhes vigência. Nessas hipóteses, cabe ao Judiciário verificar se o *over-enforcement* de uma norma causa o *under-enforcement* injustificado de outras" (ADIN nº 4901).

5. (VUNESP – PC-BA – 2018 – Delegado de Polícia) Nos termos do disposto na Lei nº 12.651/2012, assinale a alternativa correta.

a) Não é permitido, em qualquer hipótese, o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente.

b) Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei, nas Áreas de Preservação Permanente.

c) Não poderá ser autorizada, em qualquer hipótese, a supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas, nas Áreas de Preservação Permanente.

d) Os empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto estão sujeitos à constituição de Reserva Legal.

e) Será exigida Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias.

GABARITO: B

Comentário: A redação da alternativa vem ao encontro da redação do art. 8º, § 4º, da Lei nº 12.651/2012: "Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras

intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei".

1 PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 102.

2 BRASIL. Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação x Áreas de Risco: o que uma coisa tem a ver com a outra? *Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro*. SCHÄFFER, W. B. et al. Brasília: MMA, 2011. p. 9.

3 Disponível em: https://www.ufsm.br/pro-reitorias/proinfra/uma/o-que-sao-areas-de-preservacao-permanente/. Acesso em: 26 jun. 2020.

4 PADD, Leonardo. *Comentários ao Novo Código Florestal brasileiro*. Campinas: Millennium, 2012. p. 92.

5 Ilustração da APP locada a partir da borda da calha do leito regular. Disponível em: https://www.webartigos.com/artigos/visao-do-novo-codigo-florestal-em-relacao-a-areas-de-varzeas/128295. Acesso em: 26 jun. 2020.

6 Disponível em: https://novaescola.org.br/plano-de-aula/5295/area-de-preservacao-permanente-app-e-qualidade-ambiental. Acesso em: 07 out. 2022.

7 Disponível em: http://www.ecobrasil.eco.br/30-restrito/categoria-conceitos/1191-apps-recomposicao. Acesso em: 07 out. 2022.

8 Federação da Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia – FAEB. Orientações para regularização ambiental de propriedades rurais. Disponível em: https://www.slideshare.net/antonioribeiro77715/cartilha-a4-15x21orientacoes-ambientaissenar02. Acesso em: 07 out. 2022.

9 Disponível em: http://www.ecobrasil.eco.br/site_content/30-categoria-conceitos/1191-apps-recomposicao. Acesso em: 07 out. 2022.

10 Disponível em: https://www.researchgate.net/figure/Figura-2-APP-no-entorno-de-nascentes-e-olhos-dagua-perenes-In-Cartilha-do-Codigo_fig1_320166829. Acesso em: 07 out. 2022.

11 Disponível em: https://pt.slideshare.net/comcbhvelhas/projeto-hidroambiental-ute-rio-curimatai, Página 58. Acesso em: 07 out. 2022.

12 Disponível em: https://www.opovo.com.br/noticias/brasil/2017/05/ceara-tem-o-maior-desmatamento-de-restinga-do-brasil-segundo-relatori.html. Acesso em: 07 out. 2022.

13 Disponível em: https://iusnatura.com.br/qual-ente-federativo-deve-autorizar-a-intervencao-em-app-localizada-em-area-de-manguezal/. Acesso em: 07 out. 2022.

14 Disponível em: https://www.researchgate.net/figure/Figura-3-APP-em-borda-de-tabuleiros-e-de-chapadas-In-Cartilha-

do-Codigo-Florestal_fig2_320166829. Acesso em: 07 out. 2022.

15 Disponível em: https://www.researchgate.net/figure/Figura-3-APP-em-borda-de-tabuleiros-e-de-chapadas-In-Cartilha-do-Codigo-Florestal_fig2_320166829. Acesso em: 07 out. 2022.

16 Disponível em: http://www.ciflorestas.com.br/cartilha/APP-localizacao-e-limites_protecao-conservacao-dos-solos-manutencao-da-recarga-hidrica.html. Acesso em: 07 out. 2022.

17 Disponível em: www.ecobrasil.provisorio.ws/30-restrito/categoria-conceitos/1190-area-de-protecao-permanente-app. Acesso em: 07 out. 2022.

18 Disponível em: www.ecobrasil.provisorio.ws/30-restrito/categoria-conceitos/1190-area-de-protecao-permanente-app. Acesso em: 07 out. 2022.

19 KELSEN, Hans. Teoria Geral das Normas. Porto Alegre: Fabris, 1986, p. 57.

20 MOUSSALEM, Tárek Moysés. Revogação em matéria tributária. São Paulo: Noeses, 2005, p. 191.

21 CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Teoria Geral do Direito*: o Construtivismo Lógico-Semântico. São Paulo: PUCSP, 2009, p. 378.

22 CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Teoria Geral do Direito*: o Construtivismo Lógico-Semântico. São Paulo: PUCSP, 2009, p. 379.

23 CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Teoria Geral do Direito*: o Construtivismo Lógico-Semântico. São Paulo: PUCSP, 2009, p. 382.

24 De acordo com o art. 4º, III.B da Lei nº 6.766/1979, incluído pela Lei nº 14.285/2021: "ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d´água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município".

25 SIRVINSKAS, Luis Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 404.

26 Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Amazônia_Legal. Acesso em: 07 out. 2022.

27 Disponível em: http://www.ciflorestas.com.br/cartilha/reserva-legal_qual-deve-ser-o-tamanho-da-reserva-legal.html. Acesso em: 07 out. 2022.

28 Disponível em: http://www.ciflorestas.com.br/cartilha/reserva-legal_qual-deve-ser-o-tamanho-da-reserva-legal.html. Acesso em: 07 out. 2022.

29 Disponível em: http://www.ciflorestas.com.br/cartilha/reserva-legal_o-que-deve-ser-feito-nas-areas-rurais-consolidadas-em-areas-de-reserva-legal.html. Acesso em: 07 out. 2022.

Capítulo 7. CONCESSÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS

1. BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO

A Lei nº 11.284 foi publicada em 2 de março de 2006. Além de tratar da gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a lei foi um grande marco, pois instituiu, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF). Foi regulamentada em 20 de março de 2007, pelo Decreto nº 6.063.

A Lei de Gestão de Florestas Públicas origina-se do Projeto de Lei nº 4.776/2005, de autoria do Poder Executivo, conforme Mensagem nº 93 de 17 de fevereiro de 2005. Durante a tramitação, foram realizadas audiências púbicas perante a Comissão Especial, que contaram com a participação de profissionais de diversas áreas do conhecimento e setores.

2. CONCEITOS NORMATIVOS

De acordo com o art. 3º, I, da Lei nº 11.284/2006, entende-se por florestas públicas as "florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta".

A lei regulamenta a possibilidade de delegação onerosa das referidas florestas públicas às pessoas jurídicas de direito

privado, que atendam às exigências previstas em edital de licitação, com vistas a praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo.

A lei regulamenta a possibilidade de delegação onerosa das referidas florestas públicas às pessoas jurídicas de direito privado, que atendam às exigências previstas em edital de licitação, com vistas a praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo" por "A lei regulamenta a possibilidade de delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar atividades de manejo florestal sustentável, de restauração florestal e de exploração de produtos e serviços em unidade de manejo, conforme especificado no objeto do contrato de concessão, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

A concessão florestal confere ao concessionário apenas o direito de praticar o manejo florestal, o que significa que as empresas podem extrair produtos madeireiros e não madeireiros e oferecer serviços de turismo.

Produtos madeireiros – Compreendem a madeira propriamente dita (troncos com diâmetro acima de 50 cm) e o material lenhoso residual (parte aérea da árvore).

Produtos não madeireiros – Produtos vegetais de natureza não lenhosa, incluindo folhas, raízes, cascas, frutos, sementes, gomas, óleos e resinas.

Serviços de ecoturismo – Hospedagem, atividades esportivas, visitação e observação da natureza e esportes de aventura. Não poderá ser cobrada a visitação para fins científicos e de educação ambiental.

Há produtos florestais que não podem ser incluídos na concessão. É o caso dos produtos de uso tradicional e de

subsistência para as comunidades locais. A lei permite, ainda, que as comunidades indiquem também algumas espécies que somente serão exploradas com autorização especial do Serviço Florestal e se não houver prejuízo para o uso comunitário.

A lei garante o acesso gratuito da comunidade local à área de concessão para a coleta de produtos não madeireiros considerados essenciais à sua subsistência, além da coleta de sementes para a produção de artesanatos, tais como biojoias.

3. GESTÃO DAS FLORESTAS PÚBLICAS (CRIAÇÃO, DESTINAÇÃO E CONCESSÃO):

Quanto à gestão das florestas públicas, a Lei prevê os seguintes instrumentos:

- a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais, nos termos do art. 17 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e sua gestão direta;
- a destinação de florestas públicas às comunidades locais, nos termos do art. 6º desta Lei;
- a concessão florestal, incluindo florestas naturais ou plantadas e as unidades de manejo das áreas protegidas referidas no inciso I do *caput* deste artigo.

Quanto à criação, o Poder Público poderá exercer diretamente a gestão de florestas nacionais, estaduais e municipais criadas nos termos do art. 17 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, sendo-lhe facultado, para execução de atividades subsidiárias, firmar convênios, termos de parceria, contratos ou instrumentos similares com terceiros, observados os procedimentos licitatórios e demais exigências legais pertinentes.

Quanto à destinação, antes da realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas ou

utilizadas por comunidades locais serão identificadas para a destinação, pelos órgãos competentes, por meio de: I – criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, observados os requisitos previstos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; ou II – concessão de uso, por meio de projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outros similares, nos termos do art. 189 da Constituição Federal e das diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária; ou III – por outras formas previstas em lei.

Por fim, quanto à concessão, será autorizada em ato do poder concedente e formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

A publicação do edital de licitação de cada lote de concessão florestal deverá ser precedida de audiência pública, por região, realizada pelo órgão gestor, nos termos do regulamento, sem prejuízo de outras formas de consulta pública.

São elegíveis, para fins de concessão, as unidades de manejo previstas no Plano Plurianual de Outorga Florestal (PPAOF). O PPAOF, proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente, conterá a descrição de todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar.

A concessão florestal terá como objeto a exploração de produtos e serviços florestais, contratualmente especificados, em unidade de manejo de floresta pública, com perímetro georreferenciado, registrada no respectivo cadastro de florestas públicas e incluída no lote de concessão florestal.

O objeto de cada concessão será fixado no edital, que definirá os produtos florestais e serviços cuja exploração será autorizada. A concessão florestal confere ao concessionário

somente os direitos expressamente previstos no contrato de concessão.

4. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Com o advento da Lei nº 14.590/2023, o procedimento de licenciamento ambiental sofreu substancial alteração. A partir de então, a exploração de florestas nativas e formações sucessoras de domínio público dependerá de licenciamento pelo órgão competente do SISNAMA, mediante aprovação prévia do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), conforme o Capítulo VII da Lei nº 12.651/2012, exceto as concessões para conservação e para restauração, que serão dispensadas do licenciamento ambiental.

Com relação a autorização ou a obtenção de licença ambiental das atividades de restauração florestal ou de exploração de outros serviços e produtos, o art. 18, § 9º, da Lei nº 11.284/2006 prevê que o procedimento seguirá o disposto em legislação específica.

5. PROCESSO DE OUTORGA

Quanto ao processo de outorga, destaca-se que o poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da concessão florestal, caracterizando seu objeto e a unidade de manejo.

As licitações para concessão florestal serão realizadas na modalidade concorrência e outorgadas a título oneroso.

De acordo com o art. 19 da Lei nº 11.284/2006, além de outros requisitos previstos na Lei 14.133/2021, exige-se, para habilitação nas licitações de concessão florestal, a comprovação de ausência de: débitos inscritos na dívida ativa relativos a infração ambiental nos órgãos competentes integrantes do Sisnama; e decisões condenatórias, com

trânsito em julgado, em ações penais relativas a crime contra o meio ambiente ou a ordem tributária ou a crime previdenciário, observada a reabilitação de que trata o art. 93 do Dec.-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

Além disso, somente poderão ser habilitadas nas licitações para concessão florestal empresas ou outras pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País.

O edital de licitação nos termos do art. 20 da Lei nº 11.284/2006, será elaborado pelo poder concedente, observados os critérios e as normas gerais da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e conterá, especialmente:

> I – o objeto, com a descrição dos produtos e dos serviços a serem explorados;
> II – a delimitação da unidade de manejo, com localização e topografia, além de mapas e imagens de satélite e das informações públicas disponíveis sobre a unidade;
> III – os resultados do inventário amostral;
> IV – o prazo da concessão e as condições de prorrogação;
> V – a descrição da infraestrutura disponível;
> VI – as condições e datas para a realização de visitas de reconhecimento das unidades de manejo e levantamento de dados adicionais;
> VII – a descrição das condições necessárias à exploração sustentável dos produtos e serviços florestais;
> VIII – os prazos e os procedimentos para recebimento das propostas, julgamento da licitação, assinatura do contrato e convocação de licitantes remanescentes;
> IX – o período, com data de abertura e encerramento, o local e o horário em que serão fornecidos aos interessados os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;
> X – os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da idoneidade financeira, da regularidade jurídica e fiscal e da

> capacidade técnica;
> XI – os critérios, os indicadores, as fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento da proposta;
> XII – o preço mínimo da concessão e os critérios de reajuste e revisão;
> XIII – a descrição das garantias financeiras e dos seguros exigidos;
> XIV – as características dos bens reversíveis, incluindo as condições em que se encontram aqueles já existentes;
> XV – as condições de liderança da empresa ou pessoa jurídica responsável, na hipótese em que for permitida a participação de consórcio;
> XVI – a minuta do respectivo contrato, que conterá as cláusulas essenciais;
> XVII – as condições de extinção do contrato de concessão; e
> XVIII – as regras para que o concessionário possa explorar a comercialização de crédito por serviços ambientais, inclusive de carbono ou instrumentos congêneres, de acordo com regulamento.

Para cada unidade de manejo licitada, será assinado um contrato de concessão exclusivo com um único concessionário, que será responsável por todas as obrigações nele previstas, além de responder pelos prejuízos causados ao poder concedente, ao meio ambiente ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelos órgãos competentes exclua ou atenue essa responsabilidade.

O prazo dos contratos de concessão florestal será estabelecido de acordo com o ciclo de colheita ou exploração, considerando o produto ou grupo de produtos com ciclo mais longo incluído no objeto da concessão, podendo ser fixado prazo equivalente a, no mínimo, um ciclo e, no máximo, 40 (quarenta) anos. O prazo dos contratos de concessão exclusivos para exploração de serviços florestais será de, no mínimo, 5 (cinco) e, no máximo, 20 (vinte) anos.

6. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE

ORDEM?

No Exame de Ordem, a matéria foi cobrada uma única vez no Exame XXI. A questão era bem simples e versava sobre a possibilidade ou não do Governo Federal, diante da grande dificuldade em conter o desmatamento ilegal em florestas públicas, conceder essas áreas para que particulares possam explorar produtos e serviços florestais. A resposta correta apontava que a concessão pode ser realizada desde que precedida de licitação na modalidade concorrência (art. 13, § 1º, da Lei nº 11.284/2006).

Assim como no Exame de Ordem, são raras as vezes que o assunto é cobrado nos demais concursos públicos. De todas as bancas, a CESPE/CEBRASPE costuma incluir a temática em seus editais e provas. Vide, por exemplo, a prova da AGU/2015, a prova para os cargos de Analista e de Técnico Ambiental do ICMBio/2014, a prova para o cargo de Promotor de Justiça do MPE/PI de 2012 e do MPE/AC de 2014, a prova para a magistratura do TJPI e do TJPA de 2012, a prova para a Procuradoria Geral do Estado da Bahia de 2014 e do Estado do Amazonas de 2016 e a prova para o cargo de Procurador do TCE/BA de 2010. Em 2010, o TJSC cobrou em sua prova para Juiz. Em 2012, o TRF4 cobrou em sua prova para Juiz Federal. Em 2022, a FCC cobrou na prova do TRT da 4ª Região para o cargo de Analista Judiciário.

7. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

1. **(FGV – TJ-AM – 2013 – Analista Judiciário – Engenharia Ambiental e Sanitária)** O art. 13 da Lei nº 11.284/2006 que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável estabelece que: "as licitações para concessão florestal observarão os termos desta Lei e, supletivamente da legislação própria, respeitados os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do

julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório". No que diz respeito ao processo licitatório, essa lei preconiza que

a) deverá ser realizada na modalidade leilão e outorgadas a título oneroso.

b) deverá ser realizada na modalidade concorrência e outorgadas a título oneroso.

c) para os casos especiais, é prevista a inexigibilidade, conforme a Lei nº 8.666/1993.

d) o poder concedente deverá publicar o edital de licitação após o estudo de impacto ambiental.

e) o poder concedente poderá permitir a exploração de recursos minerais.

GABARITO: B

Comentário: Trata-se de aplicação do disposto no art. 13, § 1º, da Lei nº 11.284/2006: "As licitações para concessão florestal serão realizadas na modalidade concorrência e outorgadas a título oneroso".

2. (IBFC – IDAM – 2019 – Técnico – Agropecuária Florestal) De acordo com a Lei de Gestão de Florestas públicas, são elegíveis para fins de concessão as unidades de manejo previstas no Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF). Analise as afirmativas abaixo, dê valores Verdadeiro (V) ou Falso (F).

( ) O PAOF será submetido pelo órgão gestor à manifestação do órgão consultivo da respectiva esfera de governo.

( ) As licitações para concessão florestal serão realizadas na modalidade concorrência e outorgadas sem ônus.

( ) O PAOF deve conter disposições relativas ao planejamento do monitoramento e fiscalização ambiental a cargo dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), incluindo a estimativa dos recursos humanos e financeiros necessários para essas atividades.

( ) O PAOF deverá desocupar zonas de uso restrito destinadas às comunidades locais.

Assinale a alternativa que apresenta a sequência correta de cima para baixo.

a) F, V, V, V.
b) V, F, V, F.
c) V, V, V, F.
d) V, F, F, F.

GABARITO: B

Comentário: Afirmação I é verdadeira, pois repete a redação do art. 10, § 1º, da Lei nº 11.284/2006. A afirmação II é falsa, pois contraria a redação do art. 13, § 1º, da Lei nº 11.284/2006, que aponta que: "As licitações para concessão florestal serão realizadas na modalidade concorrência e outorgadas a título oneroso". A afirmação III, pois repete a redação do art. 11, § 3º, da Lei nº 11.284/2006. A afirmação IV é falsa, pois as zonas devem estar previstas e não desocupadas, nos termos do art. 78, II, *d*, da Lei nº 11.284/2006.

3. (FGV – CONDER – 2013 – Advogado) A Lei nº 11.284/2006 criou o marco jurídico na gestão das florestas públicas, sendo correto afirmar sobre sua disciplina normativa que:

a) é permitida a concessão de floresta pública em qualquer espaço ambiental especialmente protegida, uma vez que a Lei nº 11.284/2006 excepcionou a aplicação da Lei de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000), nesse aspecto.
b) nas florestas concedidas à iniciativa privada, as atividades de fiscalização e aplicação de penalidades ambientais ficam a cargo do particular, nos termos do contrato de concessão.
c) o contrato de concessão não pode dispor sobre a exploração mineral, recursos pesqueiros e sobre o acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento.
d) nas florestas objeto de concessão não é necessária a realização de licenciamento ambiental, resolvendo-se em perdas e danos os desmatamentos realizados nos níveis não previstos no contrato.
e) a concessão florestal transfere a propriedade da floresta ao particular, mediante procedimento de licitação, não o

desobrigando, porém, de obedecer à função social da propriedade.

GABARITO: C

Comentário: A alternativa vem ao encontro do que dispõe o art. 16, § 1º, II, IV e V, da Lei nº 11.284/2006.

4. (CESPE – MPE-AC – 2014 – Promotor de Justiça) Considerando o disposto na Lei n.º 11.284/2006 acerca da gestão de florestas públicas para a produção sustentável, assinale a opção correta

a) Desde que previamente à publicação da concessão florestal em diário oficial, faculta-se a realização de audiência pública para a elaboração dos termos do edital de licitação de cada lote a ser concedido.

b) A competência para legislar sobre gestão de florestas públicas é privativa da União.

c) Recursos florestais são definidos como elementos ou características de uma floresta potencialmente ou efetivamente geradores de produtos ou serviços florestais; serviços florestais se definem como os serviços prestados através do beneficiamento e comércio de produtos madeireiros e não madeireiros gerados pelo manejo florestal sustentável.

d) A gestão de florestas públicas para produção sustentável compreende três modalidades: a concessão florestal, a destinação de florestas públicas às comunidades locais e a criação e gestão direta de florestas públicas nacionais, estaduais e municipais definidas como unidades de conservação da natureza.

e) A concessão florestal, em regra, destinada a pessoas jurídicas com fins econômicos, poderá ser formalizada de forma gratuita aos posseiros de comunidades locais quando estiverem em áreas já ocupadas e utilizadas no interior de reservas extrativistas ou de projetos de assentamentos florestais.

GABARITO: D

Comentário: Nos termos do art. 4º da Lei nº 11.284/2006, a gestão de florestas públicas para produção sustentável compreende: I – a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais; II – a destinação de florestas públicas às comunidades locais; e III – a

concessão florestal, incluindo florestas naturais ou plantadas e as unidades de manejo das áreas protegidas.

5. (IESES – Prefeitura de Gaspar – SC – 2022 – Fiscal) Sobre os princípios da gestão de florestas públicas, segundo a Lei nº 11.284/2006, assinale a alternativa correta:

a) A gestão de florestas públicas só pode ser realizada pelo poder público federal, não permitindo concessões.

b) Os relatórios ambientais preliminares, licenças ambientais, relatórios de impacto ambiental, contratos, relatórios de fiscalização e de auditorias e outros documentos relevantes do processo de concessão florestal serão mantidos em sigilo.

c) O respeito ao direito da população, em especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação.

d) Após a realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais serão identificadas para a destinação, pelos órgãos competentes.

GABARITO: C

Comentário: Os princípios da gestão de florestas estão descritos no art. 2º da Lei nº 11.284/2006. De acordo com o inciso III: "o respeito ao direito da população, em especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação".

Capítulo 8. LEI DA MATA ATLÂNTICA (LMA)

1. BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO

A Lei da Mata Atlântica foi publicada em 22 de dezembro de 2006, após quase quinze anos tramitando perante o Congresso Nacional. Foi o então Deputado Federal Fábio Feldmann que, em 19 de janeiro de 1992, apresentou o Projeto de Lei nº 3.285, que dispunha sobre a utilização e a proteção da Mata Atlântica entre outras providências. Originalmente, a proposição possuía apenas 11 artigos e se baseava, especialmente, em um regime de proibição do corte e de recuperação da vegetação degradada. De acordo com a justificativa apresentada pelo Deputado Federal:

> A reposição florestal com espécies exóticas, feita pelo homem neste período visando gerar fonte de matéria prima, para a grande demanda por madeira do estado, está muito aquém da necessidade real, e nem sequer repõe o que é anualmente perdido com a retirada de áreas naturais. Continuando portando um remanescente de Mata Atlântica a sofrer continuas pressões de uso (...) Medidas mais efetivas a serem estabelecidas no sentido de ampliar e aperfeiçoar a legislação ambiental, de proteção do patrimônio genético encontrado na Mata Atlântica, na maior parte desconhecido, é um aspecto fundamental a ser trabalhado.[1]

O Projeto de Lei previa a revogação expressa do Dec. nº 99.547/1990, que dispunha sobre a vedação do corte, da exploração de vegetação nativa da Mata Atlântica. De acordo com o referido Decreto, estavam proibidos, por prazo indeterminado, o corte e a exploração de exemplares arbóreos pertencentes ao bioma, competindo ao IBAMA, "de modo imediato e prioritário", promover rigorosa fiscalização dos projetos existentes em áreas da Mata Atlântica. O aludido decreto foi revogado em 1993, por meio do Dec. nº 750, que tratava do corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica. Este, por sua vez, foi revogado pelo Decreto que regulamentou a LMA (Dec. 6.660/2008).

À época em que o PL nº 3.285/1992 foi apresentado, já tramitava no Congresso Nacional, o PL nº 3.144/1992, que dispunha sobre a utilização e a proteção da Mata Atlântica, que fora apresentado pelo então Deputado Renato Vianna. Ademais, em 16-6-1995,

foi apresentado o PL nº 69/1995, pelo então Deputado Hugo Biehl, que, considerava "Mata Atlântica as formações florestais integrantes da Região Fitoecológica da Floresta Ombrófila Densa" e, em 20-6-1995, foi apresentado o PL nº 635/1995, de autoria do Deputado Rivaldo Macari, que excluía dos limites da Mata Atlântica as florestas ombrófilas mistas, ou florestas de araucária. Todos tramitam em conjunto.

Em 31-8-1995, foi aprovado, por unanimidade, parecer do Relator Deputado Wilson Branco, na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, com o acréscimo de nove emendas ao PL

original. Nesta Comissão, foram rejeitadas integralmente as teses contidas nos PLs nº 69/1995 e nº 635/1995.

Em 22-10-1997, a Comissão de Minas e Energia aprovou um substitutivo ao PL nº 3.285/1992, de autoria do Deputado Paulo Bornhausen. Os deputados Luciano Zica e Octávio Elísio apresentam voto em separado, alegando que o substitutivo subverte os propósitos do PL nº 3.285/1992, ou seja, ao contrário de proteger a Mata Atlântica, o substitutivo permitiria a destruição dos remanescentes dessa floresta. No mesmo dia, o Deputado Luciano Zica apresenta recurso à presidência da Câmara dos Deputados, solicitando a rejeição do substitutivo, sob a justificativa de ter havido desrespeito ao Regimento Interno da casa, já que a Comissão abordou questões que não eram de sua competência. Na mesma sessão, o relator do substitutivo, Paulo Bornhausen, reconhece o equívoco do procedimento por ele conduzido na Comissão[2].

Após o Presidente da Câmara deferir o Recurso apresentado, em fevereiro de 1999, foi apresentado um novo Projeto de Lei, o PL nº 285/1999, que passou a tramitar em conjunto com o PL nº 3.285/1992, incluindo diversas disposições que, futuramente, seriam a base da LMA. Em 03-12-2003, o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados e, em 14-02-2006, foi aprovado, com emendas, no Senado (nesta Casa, tramitou sob o nº 107/2003). A conversão em lei se deu em 22 de dezembro de 2006.

Antes de adentrar nos demais temas deste capítulo, destaca-se que a Lei nº 11.428/2006 regulamenta disposição contida na Constituição

Federal, em seu artigo 225, § 4º, que classifica o bioma Mata Atlântica como patrimônio nacional e salvaguarda a sua utilização aos critérios estabelecidos em lei, dentro de condições que asseguram a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

2. DEFINIÇÕES, OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DO REGIME JURÍDICO DO BIOMA

2.1. Bioma Mata Atlântica e suas formações florestais

A composição florestal da Mata Atlântica foi um dos principais temas de embate nos anos em que o PL nº 3.285/1992 – e seus apensos – tramitou perante o Congresso Nacional. Com a publicação da lei, restou consignado que as seguintes **formações florestais nativas e ecossistemas associados**, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, fazem parte do bioma: (a) Floresta Ombrófila Densa; (b) Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; (c) Floresta Ombrófila Aberta; (d) Floresta Estacional Semidecidual; (e) Floresta Estacional Decidual; (f) os manguezais, campos salinos e áreas aluviais; (g) as vegetações de restingas, (h) campos de altitude, (i) brejos interioranos e (j) encraves florestais do Nordeste. Para estas formações florestais, seja em estágio primário ou em estágio secundário inicial, médio ou avançado de regeneração, a lei confere proteção.

2.2. Definições

De acordo com o artigo 3º da Lei, antes de nos aprofundarmos nos regimes de proteção da Mata Atlântica devemos conhecer as seguintes definições:

I – pequeno produtor rural (art. 3o, I):	aquele que, residindo na zona rural, detenha a posse de gleba rural não superior a 50 (cinquenta) hectares, explorando-a mediante o trabalho pessoal e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros, bem como as posses coletivas de terra considerando-se a fração individual não superior a 50 (cinquenta) hectares, cuja renda bruta seja proveniente de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais ou do extrativismo rural em 80% (oitenta por cento) no mínimo;
População tradicional (art. 3o, II)	População vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental;
Pousio (art. 3o, III)	Prática que prevê a interrupção de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais do solo por até 10 (dez) anos para possibilitar a recuperação de sua fertilidade;
Prática preservacionista (art. 3o, IV)	Atividade técnica e cientificamente fundamentada, imprescindível à proteção da integridade da vegetação nativa, tal como controle de fogo, erosão, espécies exóticas e invasoras;
Exploração sustentável (art. 3o, V)	Exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

Enriquecimento ecológico (art. 3o, VI)	Atividade técnica e cientificamente fundamentada que vise à recuperação da diversidade biológica em áreas de vegetação nativa, por meio da reintrodução de espécies nativas;
Utilidade pública (art. 3o, VII)	a) atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras essenciais de infraestrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declaradas pelo poder público federal ou dos Estados;
Interesse social (art. 3o, VIII)	a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA; b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

2.3. Objetivos e princípios

Conforme apresentado pelo artigo 6º da Lei, a proteção e a utilização do bioma têm por **objetivo geral** o desenvolvimento sustentável e, por objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social, assegurando,

entre outras, as seguintes **condições, nos termos do art. 7º da Lei**: a manutenção e a recuperação da biodiversidade, vegetação, fauna e regime hídrico do Bioma Mata Atlântica para as presentes e futuras gerações; o estímulo à pesquisa, à difusão de tecnologias de manejo sustentável da vegetação e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de recuperação e manutenção dos ecossistemas; o fomento de atividades públicas e privadas compatíveis com a manutenção do equilíbrio ecológico; e o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico.

A lei prevê que, na proteção e na utilização do bioma, devem ser observados os seguintes **princípios**: (a) função socioambiental da propriedade (tanto em áreas urbanas, quanto em áreas rurais); (b) equidade intergeracional; (c) prevenção; (d) precaução; (e) usuário-pagador; (f) transparência das informações e atos; (g) gestão democrática; (h) celeridade procedimental; (i) gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e (j) às populações tradicionais e do respeito ao direito de propriedade.

3. REGIME JURÍDICO GERAL DE PROTEÇÃO

O regime jurídico geral de proteção decorre das previsões contidas entre os artigos 6º e 19 da LMA. Neste, o corte, a supressão e a exploração da vegetação do bioma far-se-ão de maneira diferenciada, conforme se trate de vegetação primária ou secundária, nesta última levando-se em conta o estágio de regeneração.

ATENÇÃO: Em concurso público organizado pela FGV para o cargo de agente fiscal da Prefeitura de Osasco, a seguinte assertiva foi considerada falsa: "O corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica se darão de maneira diferenciada, conforme se trate de vegetação primária ou secundária, independentemente do estágio de regeneração".

De acordo com a Resolução CONAMA 5 de 1994, "**vegetação primária** é aquela de máxima expressão local, com grande diversidade biológica, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimos, a ponto de não afetar significativamente suas características originas de estrutura e de espécies" (art. 1º). Por outro lado, "**vegetação secundária** ou em regeneração é aquela resultante dos processos naturais de sucessão, após supressão total ou parcial da vegetação primária por ações antrópicas ou causas naturais, podendo ocorrer árvores remanescentes da vegetação primária" (art. 2º).

Para a Resolução CONAMA 5/1994, os estágios em regeneração da vegetação secundária são assim definidos:

I – Estágio inicial de regeneração:

a) Fisionomia herbáceo/arbustiva de porte baixo; altura média inferior a 5 m para as florestas ombrófila densa e estacional semidecidual e altura média inferior a 3 m para as demais formações florestais, com cobertura vegetal variando de fechada a aberta;

b) Espécies lenhosas com distribuição diamétrica de pequena amplitude: DAP médio inferior a 8 cm para todas as formações florestais;

c) Epífitas, se existentes, são representadas principalmente por líquens, briófitas e pteridófitas, com baixa diversidade;
d) Trepadeiras, se presentes, são geralmente herbáceas;
e) Serapilheira, quando existente, forma uma camada fina pouco decomposta, contínua ou não;
f) Diversidade biológica variável com poucas espécies arbóreas ou arborescentes, podendo apresentar plântulas de espécies características de outros estágios;
g) Espécies pioneiras abundantes;
h) Ausência de subosque;
i) A florística está representada em maior frequência para as florestas ombrófila densa e estacional semidecidual: bete (Piper); tiririca (Scleria); erva-de-rato (Pshychotria) (Palicourea); canela-de-velho, mundururu (Clidemia) (Miconia) (Henriettea); quaresmeira (Tibouchina); corindiba (Trema); bananeirinha, paquevira (Heliconia); (Telepteris); piaçaba, indaiá (Attalea); sapé (Imperata); unha-de-gato (Mimosa); assa-peixe (Vernonia); lacre, capianga (Vismia).

Para as demais formações florestais: gogoia, coerana (Solanum) (Cestrum); velame, pinhão-bravo (Croton) (Jatropha) (Cnidoscolus); cansanção (Cnidoscolus); jurema, candeia, calumbi (Mimosa) (Piptadenia); cipós (Anemopaegma) (Pyrostegia): cipó-tingui (Serjania).

II – Estágio médio de regeneração:

a) Fisionomia arbórea e/ou arbustiva predominando sobre a herbácea, podendo constituir estratos diferenciados; a altura média é de 5 a 12 m para as florestas ombrófila densa e estacional semidecidual e de 3 a 5 m para as demais formações florestais;
b) Cobertura arbórea variando de aberta a fechada, com ocorrência eventual de indivíduos emergentes;
c) Distribuição diamétrica apresentando amplitude moderada, com predomínio dos pequenos diâmetros: DAP médio de 8 a 18 cm para as florestas ombrófila densa e estacional semidecidual e DAP médio de 8 a 12 cm para as demais formações florestais;
d) Epífitas aparecendo com maior número de indivíduos e espécies em relação ao estágio inicial, sendo mais abundantes na floresta ombrófila;
e) Trepadeiras, quando presentes, são predominantemente lenhosas;
f) Serapilheira presente, variando de espessura de acordo com as estações do ano e a localização;
g) Diversidade biológica significativa;
h) Subosque presente;
i) A florística está representada em maior frequência para as florestas ombrófila densa e estacional semidecidual: amescla (Protium); sucupira (Bowdichia); pau-d'arco (Tabebuia); murici (Byrsonima); pau-pombo (Tapirira); bicuiba (Virola); ingá (Inga); boleira (Joannesia); cocão (Pogonophora); morototo, sambaquim (Didymopanax); pau-paraíba (Simarouba); açoita-cavalo (Luehea); araticum

(Dughetia) (Guatteria); amoreira (Heliocostylis) (Maclura); cambuí, murta (Myrcia); camboatá (Cupania); sete-cascos (Pera).

Para as demais formações florestais: surucuru, angico (Piptadenia) (Anadenanthera); pau-ferro (Enterolobium); flor-de-são-joão (Senna); mororó (Bauhinia); baraúna, cajá (Schinopsis) (Spondias); aroeira (Astronium); imburana-de-cheiro (Amburana); (Centrolobium); pereiro, peroba (Aspidosperma); quixabeira (Bumelia); pau-d'arco (Tabebuia).

III – Estágio avançado de regeneração:

a) Fisionomia arbórea dominante sobre as demais, formando um dossel fechado e relativamente uniforme no porte, podendo apresentar árvores emergentes; a altura média é superior a 12 m para as florestas ombrófila densa e estacional semidecidual e superior a 5 m para as demais formações florestais;

b) Espécies emergentes ocorrendo com diferentes graus de intensidade;

c) Copas superiores horizontalmente amplas;

d) Epífitas presentes em grande número de espécies e com grande abundância, principalmente na floresta ombrófila;

e) Distribuição diamétrica de grande amplitude: DAP médio superior a 18 cm para as florestas ombrófila densa e estacional semidecidual e DAP médio superior a 12 cm para as demais formações florestais;

f) Trepadeiras geralmente lenhosas, sendo mais abundantes e ricas em espécies na floresta estacional;

g) Serapilheira abundante;

h) Diversidade biológica muito grande devido à complexidade estrutural;

i) Estratos herbáceo, arbustivo e um notadamente arbóreo;

j) Florestas neste estágio podem apresentar fisionomia semelhante à vegetação primária;

k) Subosque normalmente menos expressivo do que no estágio médio;

l) Dependendo da formação florestal pode haver espécies dominantes;

m) A florística está representada em maior freqüência para as florestas ombrófila densa e estacional semidecidual: oiti (Licania) (Couepia); louros (Ocotea) (Nectandra); manaiuba, jundiba (Sloanea); munguba, muçambê (Buchenavia); juerana, tambaipé (Parkia) (Stryphonodendron); conduru (Brosimun) (Helicostylis); oiticica, catrus (Clarisia); camaçari (Caraipa); bacupari (Rheedia); sapucaia (Lecythis); juerana-branca, ingá (Macrosamanea) (Inga); maçaranduba, paraju (Manilkara); fruta-de-pomba (Pouteria) (Chrysophillum); pau-paraíba (Simarouba); pau-jangada (Apeiba); mucugê (Couma); imbiruçu (Bombax).

Para as demais formações florestais: barriguda (Cavanillesia); vilão, madeira-nova (Pterogyne); violeta, jacarandá (Machaerium) (Dalbergia); pau-sangue (Pterocarpus); sucupira-branca (Pterodon); peroba (Aspidosperma); baraúna (Schynopsis); pau-d'arco (Tabebuia); freijó, claraíba (Cordia); tapicuru (Goniorrachis); mussambê (Manilkara).

Nos termos do art. 11 da Lei, o **corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração** do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando: I – a vegetação: a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual assim declaradas, pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies; b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão; c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração; d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA; ou II – o proprietário ou posseiro não cumprir os dispositivos da legislação ambiental, em especial as exigências contidas no Código Florestal, no que tange às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal.

Atenção: Em concurso público realizado em 2020, para o cargo de biólogo da Prefeitura de Ilhabela/SP, a VUNESP apontou como correta a seguinte assertiva: "É regido pela Lei da Mata Atlântica (n° 11.428 de 2006) que o corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando a vegetação exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão".

Vale destacar que a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de

regeneração somente poderá ser autorizada em caso de **utilidade pública**, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de **utilidade pública** e **interesse social**, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. As hipóteses de utilidade pública e de interesse social encontram-se, respectivamente, listadas no art. 3º, VIII e IX da Lei nº 12.651/2012.

Em qualquer caso facultado pela lei, o corte ou a supressão autorizados de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, ficam condicionados à **compensação ambiental**, ou seja, destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica. Quando o corte ou a supressão ocorrerem no interior de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas a compensação deve ser realizada em área localizada no mesmo Município ou região metropolitana. Vale ressaltar que a compensação ambiental não se aplica aos casos de corte ou supressão ilegais, nem ao pequeno produtor rural ou às populações tradicionais, que cortam ou suprimem vegetação para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família.

De acordo com a lei, os novos empreendimentos que impliquem o corte ou a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica devem ser implantados

preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas.

3.1. Exploração eventual sem propósito comercial direto ou indireto

A exploração eventual, sem propósito comercial direto ou indireto[3], de espécies da flora nativa provenientes de formações naturais, para consumo nas propriedades rurais, posses das populações tradicionais ou de pequenos produtores rurais independe de autorização dos órgãos competentes. Nos termos do art. 2º, § 2º do Dec. nº 6.660/2008, esta dispensa fica limitada às áreas de vegetação secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração e à exploração ou corte de árvores nativas isoladas provenientes de formações naturais; no caso de posse coletiva de populações tradicionais ou de pequenos produtores rurais, serão adotados por unidade familiar.

3.2. Regime do pousio

De acordo com o art. 3º, III, da LMA, considera-se pousio a prática que prevê a interrupção de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais do solo por até 10 (dez) anos para possibilitar a recuperação de sua fertilidade. A supressão da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração da área submetida à pousio somente poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente nos imóveis, onde

comprovadamente, essa prática vem sendo utilizada tradicionalmente.

O art. 23 do Dec. nº 6.660/2008 permite a supressão de até 2 (dois) hectares por ano, da vegetação em área submetida a pousio, em pequena propriedade rural ou posses de população tradicional ou de pequenos produtores rurais. A supressão dependerá de autorização do órgão ambiental competente, devendo o interessado apresentar requerimento contendo, no mínimo, as seguintes informações: I – dimensão da área a ser suprimida; II – idade aproximada da vegetação; III – caracterização da vegetação indicando as espécies lenhosas predominantes; IV – indicação da atividade agrícola, pecuária ou silvicultural a ser desenvolvida na área; V – estimativa do volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos com a supressão e o destino a ser dado a eles, quando houver; e VI – localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices da área a ser cortada ou suprimida. A autorização somente poderá ser concedida após análise das informações prestadas e prévia vistoria de campo que ateste a veracidade das informações.

Caso haja interesse em suprimir vegetação de área superior a 2 (dois) hectares, a autorização somente poderá ser concedida de acordo após a apresentação de requerimento contendo, no mínimo, as seguintes informações: I – dados do proprietário ou possuidor; II – dados da propriedade ou posse, incluindo cópia da matrícula ou certidão atualizada do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis, ou comprovante de posse; III – outorga para utilização do imóvel emitida pela Secretaria do Patrimônio da União, em se tratando de terrenos de marinha e acrescidos de

marinha, bem como nos demais bens de domínio da União; IV – localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices do imóvel, das áreas de preservação permanente, da reserva legal e da área a ser cortada ou suprimida; V – inventário fitossociológico da área a ser cortada ou suprimida, com vistas a determinar o estágio de regeneração da vegetação e a indicação da fitofisionomia original, elaborado com metodologia e suficiência amostral adequadas; VI – comprovação da averbação da reserva legal ou comprovante de compensação nos termos do Código Florestal; VII – cronograma de execução previsto; e VIII – estimativa do volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos com a supressão. A autorização somente poderá ser concedida após análise das informações prestadas e prévia vistoria de campo que ateste a veracidade das informações.

No caso de sistema integrado de pousio (uso intercalado de diferentes módulos ou áreas de cultivo nos limites da respectiva propriedade ou posse), a autorização de supressão de vegetação secundária em estágio inicial de regeneração poderá ser concedida pelo órgão ambiental competente, para o conjunto de módulos de rotação do sistema no imóvel, por período não superior a dez anos. Para requerer a autorização de supressão de vegetação do sistema integrado de pousio, o interessado deverá apresentar, entre outros, os seguintes documentos: I – dados do proprietário ou possuidor; II – dados da propriedade ou posse, incluindo cópia da matrícula ou certidão atualizada do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis, ou comprovante da posse; III – outorga para utilização do imóvel emitida pela Secretaria do Patrimônio da União,

em se tratando de terrenos de marinha e acrescidos de marinha, bem como nos demais bens de domínio da União; IV – localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices do imóvel, das áreas de preservação permanente e da reserva legal e dos módulos das áreas a serem utilizadas no sistema integrado de pousio, dentro da propriedade ou posse; V – comprovação da averbação da reserva legal ou comprovante de compensação nos termos do Código Florestal; VI – previsão da área a ser cortada ou suprimida por período e sua localização no sistema integrado de pousio dentro da propriedade ou posse, bem como o período total de rotação do sistema, limitado a dez anos; VII – estimativa do volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos a cada período com o corte ou supressão da vegetação e o destino a ser dado a eles; e VIII – descrição das atividades agrícolas, pecuárias ou silviculturais a serem desenvolvidas no sistema. Assim como nos demais casos, a autorização somente poderá ser concedida após análise das informações prestadas e prévia vistoria de campo que ateste a veracidade das informações (artigo 24 e parágrafos da Lei nº 6.660/2008).

3.3. Compensação ambiental

Conforme tratamos acima, a supressão de vegetação primária e secundária nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica fica condicionada à compensação ambiental. Para cumprir este desiderato, o art. 26 do Dec. nº 6.660/2008 prevê que o empreendedor deverá:

> I – destinar área equivalente à extensão da área desmatada, para conservação, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica e, nos casos supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana; ou
> II – destinar, mediante doação ao Poder Público, área equivalente no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária, localizada na mesma bacia hidrográfica, no mesmo Estado e, sempre que possível, na mesma microbacia hidrográfica.

Verificado pelo órgão ambiental a inexistência de área que atenda aos requisitos acima descritos, o empreendedor deverá efetuar a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica. A execução da reposição florestal deverá seguir as diretrizes definidas em projeto técnico, elaborado por profissional habilitado e previamente aprovado pelo órgão ambiental competente, contemplando metodologia que garanta o restabelecimento de índices de diversidade florística compatíveis com os estágios de regeneração da área desmatada.

3.4. Coleta de subprodutos florestais e atividades de uso indireto

No Bioma Mata Atlântica, é livre a coleta de subprodutos florestais tais como frutos, folhas ou sementes, bem como as atividades de uso indireto[4], desde que não coloquem em risco as espécies da fauna

e flora, observando-se as limitações legais específicas e em particular as relativas ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e de biossegurança.

Na coleta de subprodutos florestais deverão ser observados: I – os períodos de coleta e volumes; II – a época de maturação dos frutos e sementes; III – técnicas que não coloquem em risco a sobrevivência de indivíduos e da espécie coletada no caso de coleta de flores, folhas, cascas, óleos, resinas e raízes; IV – técnicas que não coloquem em risco a sobrevivência da espécie na área sob coleta no caso de coleta de cipós, bulbos e bambus; V – as limitações legais específicas e, em particular, as relativas ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e de biossegurança, quando houver; e VI – a manutenção das funções relevantes na alimentação, reprodução e abrigo da flora e fauna silvestre. Caso a coleta de subprodutos florestais gere produtos ou subprodutos destinados à comercialização direta ou indireta, será exigida autorização de transporte destes (artigo 28 da Lei nº 6.660/2008).

4. REGIME JURÍDICO ESPECIAL DE PROTEÇÃO

4.1. Proteção da vegetação primária

Em se tratando de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, a lei autoriza o corte e a supressão somente em casos excepcionais que estejam relacionados à realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas. São consideradas atividades

de utilidade pública, nos termos do art. 3º, VII, da LMA, as atividades de segurança nacional e de proteção sanitária e as obras essenciais de infraestrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declaradas pelo poder público federal ou dos Estados.

Para fins de corte e supressão de vegetação nas hipóteses de utilidade pública, a lei demanda a necessidade de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, além da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA.

4.2. Proteção da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração

A autorização de corte, de supressão e de exploração de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados nas seguintes hipóteses: a) em caráter excepcional, quando necessários à execução de obras, atividades ou projetos de utilidade pública, pesquisa científica e práticas preservacionistas; ou b) nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência da Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração, que dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50%

(cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis.

Em se tratando de hipóteses de utilidade pública, a lei demanda a necessidade de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, além da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA. Nos casos de intervenção para práticas preservacionistas e para pesquisas científicas, a lei determina que os interessados sigam procedimento descrito em Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

4.3. Proteção da vegetação secundária em estágio médio de regeneração

Conforme dispõe a LMA, o corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração do bioma somente serão autorizados nas seguintes hipóteses: a) em caráter excepcional, quando necessários à execução de obras, atividades ou projetos de utilidade pública ou de interesse social, pesquisa científica e práticas preservacionistas; b) quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família, ressalvadas as áreas de preservação permanente; c) nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência da lei, a supressão de vegetação secundária

em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação e nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência da lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

De acordo com o art. 30 do Dec. nº 6.660/2008, o corte e a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à subsistência de pequeno produtor rural e populações tradicionais e de suas famílias, depende de autorização do órgão estadual competente, devendo o interessado apresentar requerimento contendo, no mínimo, as seguintes informações: I – dados do proprietário ou possuidor; II – dados da propriedade ou posse, incluindo cópia da matrícula do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis, ou comprovante de posse; III – outorga para utilização do imóvel emitida pela Secretaria do Patrimônio da União, em se tratando de terrenos de marinha e acrescidos de marinha, bem como nos demais bens de domínio da União, na forma estabelecida no Dec.-lei nº 9.760/1946; IV – localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices da área a ser cortada ou suprimida; V – inventário fitossociológico da área a ser cortada ou suprimida, com vistas a determinar o estágio de

regeneração da vegetação e a indicação da fitofisionomia original, elaborado com metodologia e suficiência amostral adequadas, observados os parâmetros estabelecidos no art. 4º, § 2º, da Lei nº 11.428, de 2006, e as definições constantes das resoluções do CONAMA de que trata o *caput* do referido artigo; VI – comprovação de cadastramento da reserva legal no Cadastro Ambiental Rural ou comprovante de compensação nos termos da Lei nº 12.651/2012; VII – cronograma de execução previsto; VIII – estimativa do volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos com a supressão e o seu destino; IX – descrição das atividades a serem desenvolvidas na área a ser suprimida; e X – justificativa demonstrando tratar-se de atividades imprescindíveis à subsistência de pequeno produtor rural ou de populações tradicionais.

A autorização de corte e de supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à subsistência de pequeno produtor rural e populações tradicionais e de suas famílias somente poderá ser concedida após análise das informações prestadas e prévia vistoria de campo que ateste a veracidade das informações e a inexistência de alternativa locacional na propriedade ou posse para a atividade pretendida. Vale destacar que a emissão dessa autorização deve ser informada ao IBAMA, juntamente com os dados respectivos.

Entende-se por "atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à subsistência do pequeno produtor rural e populações tradicionais e de suas famílias", o corte e a supressão de vegetação em estágio médio de regeneração até o

limite máximo de 2 (dois) hectares da área coberta por vegetação em estágio médio de regeneração existente na propriedade ou posse. Sendo que, no caso de posse coletiva de população tradicional, o limite estabelecido aplica-se à unidade familiar.

Em se tratando de hipóteses de utilidade pública ou de interesse social, o corte e a supressão da vegetação em estágio médio de regeneração dependerão de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico. Quando necessária ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família, a autorização será de competência do órgão estadual que informará o ato ao IBAMA.

4.4. Proteção da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração

O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica devem ser autorizados pelo órgão estadual competente, devendo o interessado apresentar requerimento contendo, no mínimo, as seguintes informações: I – dados do proprietário ou possuidor; II – dados da propriedade ou posse, incluindo cópia da matrícula ou certidão atualizada do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis, ou comprovante de posse; III – outorga para utilização do

imóvel emitida pela Secretaria do Patrimônio da União, em se tratando de terrenos de marinha e acrescidos de marinha, bem como nos demais bens de domínio da União, na forma estabelecida no Dec.-lei nº 9.760, de 1946; IV – localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices do imóvel, das áreas de preservação permanente, da reserva legal e da área a ser cortada ou suprimida; V – inventário fitossociológico da área a ser cortada ou suprimida, com vistas a determinar o estágio de regeneração da vegetação e a indicação da fitofisionomia original, elaborado com metodologia e suficiência amostral adequadas, observados os parâmetros estabelecidos no art. 4º, § 2º, da Lei nº 11.428, de 2006, e as definições constantes das resoluções do CONAMA; VI – comprovação de cadastramento da reserva legal no Cadastro Ambiental Rural ou comprovante de compensação nos termos da Lei nº 12.651/2012; VII – cronograma de execução previsto; e VIII – estimativa do volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos com a supressão. A autorização somente poderá ser concedida após análise das informações prestadas e prévia vistoria de campo que ateste a veracidade das informações (artigo 32 da Lei nº 6.660/2008).

No caso de pequenos produtores rurais ou posses das populações tradicionais, o interessado em obter autorização para o corte ou supressão da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração da Mata Atlântica deverá apresentar requerimento contendo, no mínimo, as seguintes informações: I – dimensão da área pretendida; II – idade da vegetação; III – caracterização da vegetação indicando as espécies lenhosas

predominantes; IV – indicação da atividade a ser desenvolvida na área; V – comprovação de cadastramento da reserva legal no Cadastro Ambiental Rural ou comprovante de compensação nos termos da Lei nº 12.651/2012; e VI – localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices da área a ser cortada ou suprimida. A autorização somente poderá ser concedida após análise das informações prestadas e prévia vistoria de campo que ateste a veracidade das informações e até o limite de 2 (dois) hectares por ano (artigo 33 da Lei nº 6.660/2008).

Nos Estados em que as vegetações primária e secundária remanescentes do Bioma Mata Atlântica forem inferiores a 5% (cinco por cento) da área original, deve-se submeter o requerimento ao regime jurídico aplicável à vegetação secundária em estágio médio de regeneração, ressalvadas, nesta hipótese, as áreas urbanas e regiões metropolitanas.

A lei admite a prática agrícola do pousio nos Estados da Federação onde tal procedimento é utilizado tradicionalmente.

4.5. Supressão de espécies ameaçadas de extinção

Em relação à autorização para o corte ou a supressão, em remanescentes de vegetação nativa, de espécie ameaçada de extinção constante da Lista Oficial de Espécies da Flora Brasileira Ameaçadas de Extinção ou constantes de listas dos Estados, deverá ser precedida de parecer técnico do órgão ambiental competente atestando a inexistência de alternativa

técnica e locacional e que os impactos do corte ou supressão serão adequadamente mitigados e não agravarão o risco à sobrevivência *in situ* da espécie, sendo vedada a autorização nos casos em que a intervenção, o parcelamento ou o empreendimento puserem em risco a sobrevivência *in situ* de espécies da flora ou fauna ameaçadas de extinção, tais como: I – corte ou supressão de espécie ameaçada de extinção de ocorrência restrita à área de abrangência direta da intervenção, parcelamento ou empreendimento; ou II – corte ou supressão de população vegetal com variabilidade genética exclusiva na área de abrangência direta da intervenção, parcelamento ou empreendimento.

4.6. Enriquecimento ecológico da vegetação secundária

Nos termos do art. 3º, VI, da LMA, enriquecimento ecológico é atividade técnica e cientificamente fundamentada que vise à recuperação da diversidade biológica em áreas de vegetação nativa, por meio da reintrodução de espécies nativas. De acordo com o Decreto nº 6.660/2008, o enriquecimento ecológico da vegetação secundária da Mata Atlântica, promovido por meio do plantio ou da semeadura de espécies nativas, independe de autorização do órgão ambiental competente, quando realizado: I – em remanescentes de vegetação nativa secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração, sem necessidade de qualquer corte ou supressão de espécies nativas existentes; ou II – com supressão de espécies

nativas que não gere produtos ou subprodutos comercializáveis, direta ou indiretamente (considera-se supressão de espécies nativas que não gera produtos ou subprodutos comercializáveis, direta ou indiretamente, aquela realizada em remanescentes florestais nos estágios inicial e médio de regeneração, em áreas de até dois hectares por ano, que envolva o corte e o manejo seletivo de espécies nativas).

Se o enriquecimento ecológico exigir corte ou supressão de espécies nativas que gerem produtos ou subprodutos comercializáveis, o órgão ambiental competente poderá autorizar o corte ou a supressão de espécies não arbóreas e o corte de espécies florestais pioneiras definidas de acordo com portaria do Ministério do Meio Ambiente. Vale destacar que o corte ou a supressão, nesta hipótese, somente serão autorizados até o percentual máximo de quarenta por cento dos indivíduos de cada espécie pioneira existente na área sob enriquecimento.

O requerimento de autorização – que pode ser feito individualmente ou, no caso de programas de fomento, para grupos de propriedades – deve ser instruído, no mínimo, com as seguintes informações: I – dados do proprietário ou possuidor; II – dados da propriedade ou posse, incluindo cópia da matrícula ou certidão atualizada do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis, ou comprovante de posse; III – outorga para utilização do imóvel emitida pela Secretaria do Patrimônio da União, em se tratando de terrenos de marinha e acrescidos de marinha, bem como nos demais bens de domínio da União, na forma estabelecida no Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946; IV – inventário fitossociológico da área a ser enriquecida ecologicamente, com vistas a determinar o

estágio de regeneração da vegetação e a indicação da fitofisionomia original, elaborado com metodologia e suficiência amostral adequadas; V – nome científico e popular das espécies arbóreas pioneiras a serem cortadas e estimativa de volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos; VI – comprovação de cadastramento da reserva legal no Cadastro Ambiental Rural ou comprovante de compensação nos termos da Lei nº 12.651/2012; VII – localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices do imóvel, das áreas de preservação permanente, da reserva legal e dos vértices da área sob enriquecimento; VIII – nome científico e popular das espécies nativas a serem plantadas ou reintroduzidas; IX – tamanho da área a ser enriquecida; X – estimativa da quantidade de exemplares pré-existentes das espécies a serem plantadas ou reintroduzidas na área enriquecida; XI – quantidade a ser plantada ou reintroduzida de cada espécie; XII – cronograma de execução previsto; e XIII – laudo técnico com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, de profissional habilitado, atestando o estágio de regeneração da vegetação (art. 7º da Lei nº 6.660/2008).

O órgão ambiental competente somente poderá emitir a autorização para corte ou supressão de espécies nativas após análise das informações prestadas e prévia vistoria de campo que ateste a veracidade das informações (art. 7º, § 2º da Lei nº 6.660/2008).

O art. 6º do Decreto nº 6.660/2008 aponta que não constitui enriquecimento ecológico a atividade que importe a supressão ou corte de I – espécies nativas que integram a Lista Oficial de Espécies da Flora Brasileira

Ameaçadas de Extinção ou constantes de listas dos Estados; II – espécies heliófilas que, mesmo apresentando comportamento pioneiro, caracterizam formações climácicas; III – vegetação primária; e IV – espécies florestais arbóreas em vegetação secundária no estágio avançado de regeneração, ressalvado o disposto no § 2º do art. 2º.

De acordo com o art. 8º do Decreto nº 6.660/2008, os detentores de espécies nativas comprovadamente plantadas pelo sistema de enriquecimento ecológico após o início da vigência deste Decreto, em remanescentes de vegetação secundária nos estágios inicial, médio ou avançado de regeneração da Mata Atlântica, poderão cortar ou explorar e comercializar os produtos delas oriundos mediante autorização do órgão ambiental competente, desde que o plantio tenha sido previamente cadastrado junto ao órgão ambiental competente e se respeite o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) dos exemplares plantados.

Para requerer essa autorização de corte ou exploração, o interessado deverá apresentar, no mínimo, as seguintes informações: I – dados do proprietário ou possuidor; II – número do plantio no Cadastro de Espécies Nativas Plantadas pelo Sistema de Enriquecimento Ecológico junto ao órgão ambiental competente; III – dados da propriedade ou posse, incluindo cópia da matrícula do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis, ou comprovante de posse; IV – outorga para utilização do imóvel emitida pela Secretaria do Patrimônio da União, em se tratando de terrenos de marinha e acrescidos de marinha, bem como nos demais bens de domínio da

União, na forma estabelecida no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946; V – quantidade total de árvores plantadas de cada espécie no sistema de enriquecimento ecológico; VI – nome científico e popular das espécies; VII – data ou ano do plantio no sistema de enriquecimento ecológico; VIII – identificação e quantificação das espécies a serem cortadas e volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos; IX – localização da área enriquecida a ser objeto de corte seletivo, com a indicação das coordenadas geográficas de seus vértices; e X – laudo técnico com a respectiva ART, de profissional habilitado, atestando tratar-se de espécies florestais nativas plantadas no sistema de enriquecimento ecológico, bem como a data ou ano do seu plantio (art. 10 da Lei nº 6.660/2008).

O órgão ambiental competente somente poderá emitir a autorização para corte ou exploração após análise das informações prestadas e prévia vistoria de campo que ateste o efetivo plantio no sistema de enriquecimento ecológico (art. 10, parágrafo único, da Lei nº 6.660/2008).

4.7. Plantio e reflorestamento com espécies nativas

Conforme prevê o art. 12 da Lei nº 6.660/2008, o plantio ou o reflorestamento com espécies nativas independem de autorização do órgão ambiental competente. No caso de atividades de manejo agroflorestal sustentável, o plantio ou o reflorestamento poderão ser efetivados de forma consorciada com espécies exóticas, florestais ou agrícolas, observada a

Lei nº 12.651/2012 quando se tratar de área de preservação permanente e de reserva legal.

Ademais, o órgão ambiental competente poderá autorizar, mediante cadastramento prévio, o plantio de espécie nativa em meio à vegetação secundária arbórea nos estágios médio e avançado de regeneração, com a finalidade de produção e comercialização. Havendo necessidade de corte ou de supressão de espécies nativas que gerem produtos ou subprodutos comercializáveis, o órgão ambiental competente poderá autorizar o corte ou supressão de espécies não arbóreas e o corte de espécies florestais pioneiras, limitado, neste caso, ao percentual máximo de 40% (quarenta por cento) dos indivíduos de cada espécie pioneira existente na área sob plantio.

É vedada a supressão ou corte de espécies nativas que integram a Lista Oficial de Espécies da Flora Brasileira Ameaçadas de Extinção ou constantes de listas dos Estados; de vegetação primária e de espécies florestais arbóreas em vegetação secundária no estágio avançado de regeneração (art. 2º, § 5º da Lei nº 6.660/2008).

O requerimento de autorização deve ser instruído, no mínimo, com as seguintes informações: I – dados do proprietário ou possuidor; II – dados da propriedade ou posse, incluindo cópia da matrícula ou certidão atualizada do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis, ou comprovante de posse; III – outorga para utilização do imóvel emitida pela Secretaria do Patrimônio da União, em se tratando de terrenos de marinha e acrescidos de marinha, bem como nos demais bens de domínio da União, na forma estabelecida no Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro

de 1946; IV – inventário fitossociológico da área a ser enriquecida ecologicamente, com vistas a determinar o estágio de regeneração da vegetação e a indicação da fitofisionomia original, elaborado com metodologia e suficiência amostral adequadas; V – nome científico e popular das espécies arbóreas pioneiras a serem cortadas e estimativa de volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos; VI – comprovação de cadastramento da reserva legal no Cadastro Ambiental Rural ou comprovante de compensação nos termos da Lei nº 12.651/2012; VII – localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices do imóvel, das áreas de preservação permanente, da reserva legal e dos vértices da área sob enriquecimento; VIII – nome científico e popular das espécies nativas a serem plantadas ou reintroduzidas; IX – tamanho da área a ser enriquecida; X – estimativa da quantidade de exemplares pré-existentes das espécies a serem plantadas ou reintroduzidas na área enriquecida; XI – quantidade a ser plantada ou reintroduzida de cada espécie; XII – cronograma de execução previsto; e XIII – laudo técnico com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, de profissional habilitado, atestando o estágio de regeneração da vegetação.

O corte ou a exploração de espécies nativas comprovadamente plantadas somente serão permitidos se o plantio ou o reflorestamento tiver sido previamente cadastrado junto ao órgão ambiental competente no prazo máximo de sessenta dias após a realização do plantio ou do reflorestamento (art. 14 da Lei nº 6.660/2008). O interessado deverá instruir o pedido de cadastramento com, no mínimo, as seguintes informações: I – dados do proprietário ou possuidor; II –

dados da propriedade ou posse, incluindo cópia da matrícula ou certidão atualizada do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis, ou comprovante de posse; III – outorga para utilização do imóvel emitida pela Secretaria do Patrimônio da União, em se tratando de terrenos de marinha e acrescidos de marinha, bem como nos demais bens de domínio da União, na forma estabelecida no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946; IV – localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices do imóvel e dos vértices da área plantada ou reflorestada; V – nome científico e popular das espécies plantadas e o sistema de plantio adotado; VI – data ou período do plantio; VII – número de espécimes de cada espécie plantada por intermédio de mudas; e VIII – quantidade estimada de sementes de cada espécie, no caso da utilização de sistema de plantio por semeadura (art. 14, § 2º da Lei nº 6.660/2008).

4.8. Proteção do bioma nas áreas urbanas e regiões metropolitanas

A Lei da Mata Atlântica veda a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas. No que tange à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração, a lei aplica as seguintes restrições: I – nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência da Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão

estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por essa vegetação existente no imóvel do empreendimento; II – nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência da Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

ATENÇÃO: Em concurso realizado no ano de 2019 para o cargo de Promotor de Justiça Substituto do Estado de Santa Catarina, o Instituto Consulplan assinalou como correta a seguinte afirmação: "A Lei Federal nº 11.428/2006, conhecida como Lei da Mata Atlântica, veda a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, estabelecendo restrições à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração".

Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente. Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência da Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de

regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação. Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência da Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por essa vegetação existente no imóvel do empreendimento.

Em qualquer hipótese, nos termos do art. 32 da Lei nº 6.660/2008, o requerimento para autorização de corte ou supressão deve conter, no mínimo, as seguintes informações, sem prejuízo da realização de licenciamento ambiental, quando couber: I – dados do proprietário ou possuidor; II – dados da propriedade ou posse, incluindo cópia da matrícula do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis, ou comprovante de posse; III – outorga para utilização do imóvel emitida pela Secretaria do Patrimônio da União, em se tratando de terrenos de marinha e acrescidos de marinha, bem como nos demais bens de domínio da União, na forma estabelecida no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946; IV – localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices do imóvel, das áreas de preservação permanente e da área a ser objeto de corte ou supressão; V – inventário fitossociológico da área a ser cortada ou suprimida, com vistas a determinar o estágio de regeneração da vegetação e a indicação da fitofisionomia original, elaborado com metodologia e suficiência amostral adequadas; VI –

cronograma de execução previsto; e VII – estimativa do volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos com a supressão e o destino a ser dado a esses produtos.

A autorização somente poderá ser concedida após análise das informações prestadas e prévia vistoria de campo que ateste a veracidade das informações.

4.9. Atividades minerárias em área de vegetação secundária

A LMA prevê que a supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração para fins de atividades minerárias somente será admitida mediante: I – licenciamento ambiental, condicionado à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, pelo empreendedor, e desde que demonstrada a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto; e II – adoção de medida compensatória que inclua a recuperação de área equivalente à área do empreendimento, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica e sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, independentemente do disposto no art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (compensação via apoio à implantação e à manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral).

5. INCENTIVOS ECONÔMICOS E CREDITÍCIOS

A LMA prevê que o Poder Público estimulará os proprietários e posseiros – para além das obrigações estabelecidas na legislação ambiental – a proteção e o uso sustentável do Bioma Mata Atlântica, mediante a utilização de incentivos econômicos. Para tanto, compete ao Poder Público observar as seguintes características da área beneficiada: I – a importância e representatividade ambientais do ecossistema e da gleba; II – a existência de espécies da fauna e flora ameaçadas de extinção; III – a relevância dos recursos hídricos; IV – o valor paisagístico, estético e turístico; V – o respeito às obrigações impostas pela legislação ambiental; VI – a capacidade de uso real e sua produtividade atual.

ATENÇÃO: Em concurso público realizado em 2019 para o cargo de Promotor de Justiça substituto, o MPE/PR assinalou como correta a seguinte assertiva: "O poder público, sem prejuízo das obrigações dos proprietários e posseiros estabelecidas na legislação ambiental, estimulará, com incentivos econômicos, a proteção e o uso sustentável do Bioma Mata Atlântica".

Os instrumentos econômicos, como vimos no capítulo destinado à Política Nacional de Meio Ambiente, podem ser utilizados para fomentar ações que tragam benefícios ao meio ambiente. No caso do Bioma Mata Atlântica, a lei não exclui nem restringe quais podem ser esses benefícios; aponta, porém, que, havendo qualquer irregularidade na utilização desses instrumentos, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, os responsáveis ficarão a multa civil de 3 (três) vezes o valor atualizado recebido,

ou do imposto devido em relação a cada exercício financeiro, além das penalidades e demais acréscimos previstos na legislação fiscal.

Interessante exemplo de instrumento econômico que pode ser utilizado para fomento à proteção do bioma encontra-se no art. 35 da lei: "A conservação, em imóvel rural ou urbano, da vegetação primária ou da vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica cumpre função social e é de interesse público, podendo, a critério do proprietário, as áreas sujeitas à restrição de que trata esta Lei ser computadas para efeito da Reserva Legal e seu excedente utilizado para fins de compensação ambiental ou instituição de Cota de Reserva Ambiental – CRA". Vale lembrar que as CRAS foram regulamentadas em 2018, por meio do Decreto nº 9.640.

Além dos incentivos econômicos, a lei prevê os chamados incentivos creditícios aos proprietários ou posseiros que tenham vegetação primária ou secundária em estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica. Nesta modalidade, as instituições financeiras podem conceder prioridade na concessão de crédito agrícola, para os pequenos produtores rurais e populações tradicionais. Os critérios, condições e mecanismos de controle dos benefícios creditícios são definidos, anualmente pelo órgão competente do Poder Executivo, após anuência do órgão competente do Ministério da Fazenda.

6. FUNDO DE RESTAURAÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

A Lei nº 11.428/2006 instituiu o chamado Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica com a função de financiar projetos de restauração ambiental e de pesquisa científica. O fundo é dotado de recursos da União; de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou internacionais; de rendimentos de qualquer natureza, que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio; e de outras fontes previstas em lei.

O fundo beneficia projetos que envolvam conservação de remanescentes de vegetação nativa, pesquisa científica ou áreas a serem restauradas, implementados em Municípios que possuam plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica[5], devidamente aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, tendo prioridade de apoio os projetos destinados à conservação e recuperação das áreas de preservação permanente, reservas legais, reservas particulares do patrimônio natural e áreas do entorno de unidades de conservação, tanto em áreas públicas, quanto em áreas privadas, podendo ser executados por órgãos públicos, instituições acadêmicas públicas e organizações da sociedade civil de interesse público que atuem na conservação, restauração ou pesquisa científica no Bioma Mata Atlântica.

7. PENALIDADES

A Lei da Mata Atlântica prevê que a ação ou omissão de pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos da lei e de seus regulamentos ou que resultem em dano à flora, à fauna

e aos demais atributos naturais ficam sujeitas às sanções previstas na Lei nº 9.605/1998 e em seus decretos regulamentadores.

A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) prevê, em sua Seção II, uma série de tipos penais com vistas à responsabilização dos infratores por condutas lesivas à flora. A Lei nº 11.428/2006 fez incluir na lei de crimes, o tipo descrito no artigo 38-A: "Destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção", com pena de detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente e que, se o crime for culposo, a pena é reduzida à metade.

A lesão à Mata Atlântica pode ocasionar, ainda, responsabilização administrativa do infrator. Dentre os arts. 43 a 60-A há diversos dispositivos que podem amparar a aplicação de sanções e/ou medidas acautelatórias em face daquele que lesionou o meio ambiente. É o caso, por exemplo, do tipo descrito no art. 52 ("Desmatar, a corte raso, florestas ou demais formações nativas, fora da reserva legal, sem autorização da autoridade competente"), que prevê multa de R$ 1.000,00 por hectare ou fração.

Ademais, não se pode perder de vista que aquele que lesiona o bioma Mata Atlântica fica responsável, objetivamente, pela sua integral reparação, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981, diante da tríplice responsabilidade prevista no art. 225, § 3º, da Constituição Federal.

8. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?

Desde a unificação, o tema jamais foi cobrado no Exame de Ordem. Com relação aos concursos públicos, o tema não é muito comum, salvo para carreiras técnicas municipais como, por exemplo, para os cargos de engenheiro florestal, guarda ambiental, fiscal ambiental, agente de fiscalização ambiental, geólogo e perito criminal. Dentre as carreiras jurídicas, nas poucas oportunidades em que a temática foi cobrada, podemos destacar algumas provas para promotorias de justiça, procuradorias estaduais e procuradorias municipais.

9. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

1. **(FCC – PGE-SP – 2009 – Procurador do Estado)** A Lei Federal no 11.428/2006, em relação à utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, estabelece ser de iniciativa do
   a) CONAMA a definição de vegetação primária, cabendo ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, a definição de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração.
   b) CONAMA a definição de vegetação primária, cabendo aos conselhos estaduais de meio ambiente a definição de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração.
   c) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade a definição de vegetação primária e de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração.

d) CONAMA a definição de vegetação primária, cabendo ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade a definição de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração.

e) CONAMA a definição de vegetação primária e de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração.

GABARITO: E

Comentário: A alternativa correta vem ao encontro da redação contida no art. 4º, § 1º, da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), por meio do qual: "a definição de vegetação primária e de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica, nas hipóteses de vegetação nativa localizada, será de iniciativa do Conselho Nacional do Meio Ambiente".

2. **(FCC – PGM – 2012 – João Pessoa – PB – Procurador Municipal)** A supressão de vegetação primária do bioma Mata Atlântica, em empreendimentos imobiliários localizados em perímetro urbano instituído após a vigência da Lei nº 11.428/2006, é

a) permitida em limite fixado pelo órgão ambiental.

b) permitida em até 70% (setenta por cento) do lote.

c) permitida em até 50% (cinquenta por cento) do lote.

d) permitida em até 30% (trinta por cento) do lote.

e) proibida.

GABARITO: E

Comentário: A alternativa correta vem ao encontro da redação contida no art. 30, *caput*, da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), por meio do qual: "É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica".

3. **(MPE-PR – 2016 – Promotor Substituto)** Assinale a alternativa correta:

a) Para os efeitos da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006 (que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica) considera-se enriquecimento ecológico a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos.

b) É livre a extração de lenha e demais produtos de florestas plantadas nas áreas não consideradas Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal.

c) É possível a conversão de vegetação nativa para uso alternativo do solo no imóvel rural que possuir área abandonada.

d) É despiciendo o estabelecimento de nexo causal na verificação das responsabilidades por infração pelo uso irregular do fogo em terras públicas ou particulares.

e) Não é passível de autorização o corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica.

GABARITO: B

Comentário: De acordo com a redação contida no art. 18, *caput*, da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006): "No Bioma Mata Atlântica, é livre a coleta de subprodutos florestais tais como frutos, folhas ou sementes, bem como as atividades de uso indireto, desde que não coloquem em risco as espécies da fauna e flora, observando-se as limitações legais específicas e em particular as relativas ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e de biossegurança".

4. **(MPE-PR – 2019 – Promotor Substituto)** Assinale a alternativa correta:

a) O poder público, sem prejuízo das obrigações dos proprietários e posseiros estabelecidas na legislação ambiental, estimulará, com incentivos econômicos, a proteção e o uso sustentável do Bioma Mata Atlântica.

b) O corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica far-se-ão de maneira diferenciada,

conforme se trate de vegetação primária ou secundária, independentemente do estágio de regeneração.

c) Os novos empreendimentos que impliquem o corte ou a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser implantados obrigatoriamente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas.

d) A supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, deve ser autorizada pelo órgão estadual ou municipal competente.

e) Prática preservacionista é a atividade técnica e cientificamente fundamentada que vise à recuperação da diversidade biológica em áreas de vegetação nativa, por meio da reintrodução de espécies nativas.

GABARITO: A

Comentário: De acordo com a redação contida no art. 33, *caput*, da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006): "O poder público, sem prejuízo das obrigações dos proprietários e posseiros estabelecidas na legislação ambiental, estimulará, com incentivos econômicos, a proteção e o uso sustentável do Bioma Mata Atlântica".

5. (VUNESP – PGE-SP – 2018 – Procurador do Estado) A respeito das competências para autorização de supressão e manejo de vegetação, assinale a alternativa correta:

a) Compete aos Municípios, dentre outras atribuições, aprovar a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental.

b) A aprovação da supressão de vegetação em unidade de conservação será sempre do ente instituidor da unidade, exceto para Áreas de Proteção Ambiental, Reservas Particulares do Patrimônio Natural e Reserva de Desenvolvimento Sustentável, cuja competência será da União.

c) A Lei complementar n° 140/2011, buscando solucionar conflitos de competência, previu que as autorizações para supressão de vegetação serão sempre concedidas pelo ente federativo licenciador, vedando, em qualquer hipótese, o estabelecimento de regras próprias e diferenciadas para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação.

d) A Lei n° 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma mata atlântica, confere competência para concessão de autorização para supressão de vegetação no bioma mata atlântica indistintamente aos Estados, cabendo oitiva prévia do órgão municipal quando a vegetação estiver localizada em área urbana.

e) A Lei complementar n° 140/2011, buscando solucionar conflitos de competência, previu que as autorizações para supressão de vegetação serão sempre concedidas pelo ente federativo licenciador, entretanto, previu exceção para supressão de vegetação em situações específicas, conforme ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente, após oitiva da Comissão Tripartite Nacional.

GABARITO: A

Comentário: De acordo com a redação contida no art. 9º, XV, *a,* da LC nº 140/2011:
"XV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar: a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)".

---

1 Justificativas ao Projeto de Lei nº 3.285/1992, publicado no Diário do Congresso Nacional, Seção I, de 22 de Janeiro de 1993.

2 Fonte disponível em: https://apremavi.org.br/lei-da-mata-atlantica-e-aprovada-no-senado. Acesso em: 13 out. 2022.

3 De acordo com o art. 2º do Dec. nº 6.660/2008:

Art. 2º. A exploração eventual, sem propósito comercial direto ou indireto, de espécies da flora nativa provenientes de formações naturais, para consumo nas propriedades rurais, posses das populações tradicionais ou de pequenos produtores rurais, de que trata o art. 9º da Lei nº 11.428, de 2006, independe de autorização dos órgãos competentes.

§ 1º Considera-se exploração eventual sem propósito comercial direto ou indireto:

I – quando se tratar de lenha para uso doméstico:

a) a retirada não superior a quinze metros cúbicos por ano por propriedade ou posse; e

b) a exploração preferencial de espécies pioneiras definidas de acordo com o § 2º do art. 35;

II – quando se tratar de madeira para construção de benfeitorias e utensílios na posse ou propriedade rural:

a) a retirada não superior a vinte metros cúbicos por propriedade ou posse, a cada período de três anos; e

b) a manutenção de exemplares da flora nativa, vivos ou mortos, que tenham função relevante na alimentação, reprodução e abrigo da fauna silvestre.

4 De acordo com o art. 29 do Dec. nº 6.660/2008, consideram-se de uso indireto, não necessitando de autorização dos órgãos ambientais competentes, as seguintes atividades:

I – abertura de pequenas vias e corredores de acesso;

II – implantação de trilhas para desenvolvimento de ecoturismo;

III – implantação de aceiros para prevenção e combate a incêndios florestais;

IV – construção e manutenção de cercas ou picadas de divisa de propriedades; e

V – pastoreio extensivo tradicional em remanescentes de campos de altitude, nos estágios secundários de regeneração, desde que não promova a supressão da vegetação nativa ou a introdução de espécies vegetais exóticas.

As atividades de uso indireto não poderão colocar em risco as espécies da fauna e flora ou provocar a supressão de espécies ameaçadas de extinção, constantes da Lista Oficial de Espécies da Flora Brasileira Ameaçadas de Extinção ou constantes de listas dos Estados.

5 De acordo com o art. 43 do Decreto nº 6.660/2008: Art. 43. O plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica, de que trata o art. 38 da Lei nº 11.428, de 2006, deverá conter, no mínimo, os

seguintes itens: I – diagnóstico da vegetação nativa contendo mapeamento dos remanescentes em escala de 1:50.000 ou maior; II – indicação dos principais vetores de desmatamento ou destruição da vegetação nativa; III – indicação de áreas prioritárias para conservação e recuperação da vegetação nativa; e IV – indicações de ações preventivas aos desmatamentos ou destruição da vegetação nativa e de conservação e utilização sustentável da Mata Atlântica no Município. Parágrafo único. O plano municipal de que trata o caput poderá ser elaborado em parceria com instituições de pesquisa ou organizações da sociedade civil, devendo ser aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Capítulo 9. POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

1. BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO

Proveniente do Poder Executivo, o Projeto de Lei nº 2.249/1991, que resultaria na Política Nacional de Recursos Hídricos, possuía apenas 23 artigos, que tratavam dos fundamentos, dos instrumentos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

De acordo com as exposições de motivo publicadas no Diário do Congresso Nacional do dia 3 de novembro de 1991, havia a necessidade de se viabilizar uma gestão racional do uso da água, de forma a eliminar ou pelo menos minimizar os conflitos existentes quanto ao seu aproveitamento.

Na oportunidade, tramitava também, na Câmara, o Projeto de Lei nº 1895 de 1989, de iniciativa do Deputado Federal Koyu Iha, com o objetivo de instituir um Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Diante da similitude das proposições, em 23 de março de 1944, foi aprovado, pelo então Presidente da Câmara, o Ofício 10/1994, apensando-se ambos os projetos.

Em 22 de dezembro de 1994, por meio do Ofício 323/1994, foi apensado, ainda, o Projeto de Lei nº 2.388-A/1991, que criava o Plano de Valorização dos Recursos Hídricos do Nordeste – PROHIDRO.

Após algumas emendas, o PL foi aprovado pela Câmara, em 22 de outubro de 1996 e, no Senado (PLC 70/1996), em 12 de dezembro de 1996.

Encaminhado à sanção presidencial, o PL sofreu vetos parciais nos arts. 7º, VI e VII; 14, § 2º; 17; 20, parágrafo único; 22, § 3º; 23; 24, §§ 1º, 2º e 3º; 28; 35, VIII; 38, VII e VIII e 49, IIII. Vetos mantidos, a Lei nº 9.433, foi então, publicada em 8 de janeiro de 1997.

2. FUNDAMENTOS, OBJETIVOS E DIRETRIZES

Em respeito ao que dispõe o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, a Lei nº 9.433/1997 foi publicada para o exercício da competência exclusiva conferida à União, para instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.

De acordo com o seu art. 1º, a PNRH baseia-se nos seguintes fundamentos: I – a água é um bem de domínio público; II – a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III – em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV – a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; V – a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VI – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

ATENÇÃO: Em concurso realizado em 2009 pela FCC para o cargo de Procurador do Estado de São Paulo, foi considerada incorreta alternativa que indicou "os Municípios são a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos".

A concepção de que a **água é um bem de domínio público** decorre da própria Constituição Federal. O art. 20, III aponta que "os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais" pertencem à União, ademais, o art. 26, I, aponta que são bens dos Estados, "as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União".

De acordo com o art. 99 do Código Civil, os bens públicos podem se enquadrar em três grupos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; ou III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Certamente, a água, como um recurso vital à sadia qualidade de vida, se enquadra como um bem de uso comum do povo.

> (...) E o Código das Águas Decreto nº 24.643/1934, o qual disciplinava a respeito de águas públicas, comuns e privadas (o que mantinha a possibilidade de manter nas mãos de particulares o domínio da água), o qual já não fora recepcionado pela Constituição Federal de 1998, restou derrogado em todos os dispositivos que contrariam a Lei nº 9.433/1997, ou seja, a água, sem sombra de dúvida, é, efetivamente, um bem público (TJRS – Apelação Cível nº. 70019782531).

O precedente acima destaca que a caracterização das águas como particulares, nos termos do art. 8º do Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934), não faz mais sentido no atual ordenamento jurídico. Para Paulo de Bessa Antunes, "o principal aspecto que pode ser compreendido desses princípios (da PNRH) é que a nova concepção legal busca encerar a verdadeira apropriação privada e graciosa dos recursos hídricos"[1].

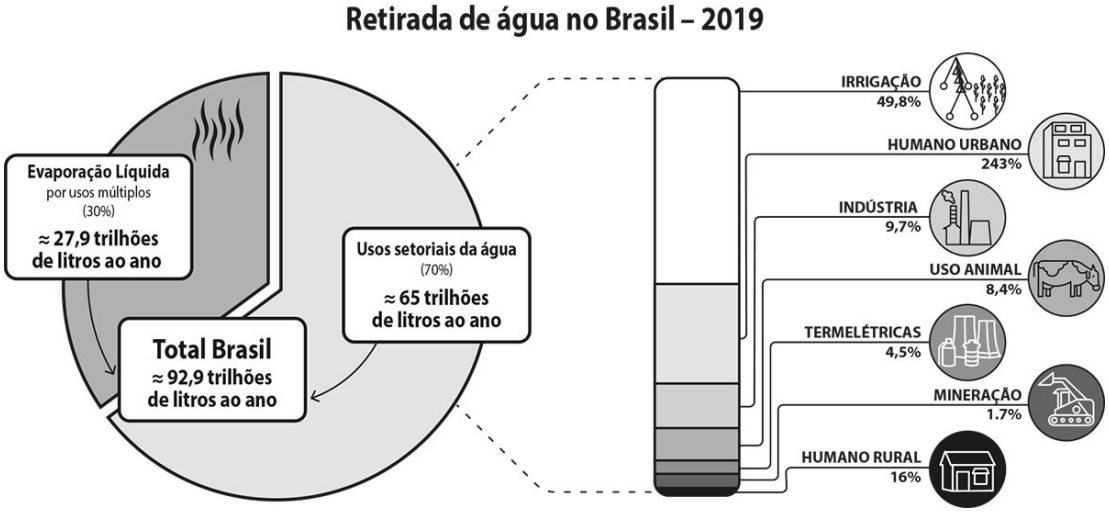
Faz sentido impedir a apropriação privada das águas, até porque, se trata de um **recurso natural limitado**. Tal compreensão sujeita os seus usuários a usar racionalmente o recurso hídrico, sem desperdícios. "Considerando que a água vem se tornando um bem escasso, impõe-se uma discussão acerca do seu valor econômico. A medida de valor pode ser aferida a partir do interesse que existe sobre determinado bem, com vistas à satisfação de uma necessidade"[2].

De acordo com a PRH, "**em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais**". Por certo, o consumo humano e a dessedentarão de animais deve estar à frente dos

interesses econômicos relacionados ao uso da água. Não se pode perder de vista, que em 28 de julho de 2010, a Assembleia Geral da ONU, através da Resolução A/RES/64/292, declarou a água limpa e segura e o saneamento básico como um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os direitos humanos ("Recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights"[3]).

Ao apontar que a **gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas**, a PNRH se refere ao direito de uso das águas conferido por meio de outorgas.

No Brasil, as outorgas estão relacionadas aos seguintes usos: irrigação, mineração, abastecimento urbano, abastecimento animal, termoelétricas, indústrias e abastecimento rural. De acordo com a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), em 2019[4]:



A opção do legislador pela **utilização da bacia hidrográfica como unidade territorial para**

implementação da PNRH e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos remonta aos Princípios definidos na Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente de 1992 descritos na "Declaração de Dublin". De acordo com este documento internacional:

> A entidade geográfica mais apropriada para o planejamento e gerenciamento de recursos hídricos é a bacia hidrográfica, incluindo águas de superfície e subterrâneas. Idealmente, o planejamento e desenvolvimento integrado efetivo de rios transfronteiriços ou bacias de lagos tem exigências institucionais semelhantes a bacias completamente dentro do país. A função essencial dos organismos de bacias internacionais existentes é de reconciliar e harmonizar os interesses de países fronteiriços, monitorar a quantidade e qualidade da água, desenvolver programas de ações complementares, facilitar a troca de informações e executar acordos.[5]

Na PNRH, a bacia hidrográfica é conceituada como "unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos" (art. 1º, V). São apontadas, portanto, no âmbito do planejamento territorial, como a unidade básica de análise para o desenvolvimento de ações e medidas estruturais e não estruturais com a perspectiva de integração entre a gestão dos recursos hídricos e a gestão ambiental. Nas palavras de Andreza Tacyana Felix Carvalho, "A delimitação deste território elaborada a partir de divisores de águas, permite analisar de forma sistêmica, elementos, fatores e relações

ambientais, sociais e econômicas a partir de demandas e ofertas existentes em sua área, mas também, externamente"[6].

Como veremos ainda neste capítulo, a área geográfica correspondente às bacias hidrográficas é utilizada como parâmetro para elaboração dos denominados Planos de Recursos Hídricos. Ademais, cada uma delas possui seus Comitês de Gestão, a quem compete promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; e estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo, nos termos do art. 38 da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Quanto à **gestão descentralizada contando com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades**, tem-se que o referido fundamento ecoa a regra constante do *caput*, do art. 225, da CF/1988, por meio do qual, a defesa e a preservação do meio ambiente é dever do Poder Público e da coletividade.

De acordo com o art. 29 da PNRH, na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, compete ao Poder Executivo Federal: I – tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; II – outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência; III – implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito nacional; e IV – promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Todo esse sistema descentralizado é coordenado pelo Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A participação da coletividade se dá, em especial, pela participação como representantes dos usuários dos recursos hídricos e como representantes das organizações civis de recursos hídricos junto ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que conta, ainda, com representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos e com representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (art. 34, da PNRH).

Nos Comitês de Bacia Hidrográfica, também encontramos essa composição paritária. De acordo com o art. 39 da PNRH, além dos representantes da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, o órgão conta com a participação dos usuários das águas de sua área de atuação e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

Entende-se por "organizações civis de recursos hídricos", nos termos do art. 47 da PNRH, I – os consórcios e associações intermunicipais de bacias

hidrográficas; II – as associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; III – as organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos; IV – as organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade; V – e outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos. Para integrar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, estas organizações devem ser legalmente constituídas.

Aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, a PNRH confere o poder de outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, regulamentar e fiscalizar os seus usos; realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica; implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual e do Distrito Federal e promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Além disso, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios devem promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

A PNRH **objetiva** assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos

naturais e incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais.

Para alcançar os objetivos acima, traça as seguintes **diretrizes**: I – a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; II – a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País; III – a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; IV – a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; V – a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; VI – a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras (art. 3º, da PNRH).

3. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA

3.1. Os Planos de Recursos Hídricos

De acordo com o art. 6º da Lei nº 9.433/1997, "os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos". De acordo com o Portal do Ministério do Desenvolvimento Regional, "trata-se de um instrumento estratégico para coordenar as ações nas três escalas de gestão dos recursos hídricos"[7].

Quanto ao conteúdo, de acordo com o art. 7º da PNRH, os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento

compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo: I – diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; II – análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; III – balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais; IV – metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; V – medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas; VI – (vetado); VII – (vetado); VIII – prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos; IX – diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; e X – propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

Os Planos devem ser elaborados em três diferentes níveis: por bacia hidrográfica, por Estado e para o País.

Em âmbito nacional, o denominado Plano Nacional de Recursos Hídricos deve ser aprovado e executado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão consultivo e deliberativo, integrante da Estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento Regional, nos termos do art. 35, IX, da PNRH.

O Plano Nacional foi, inicialmente, publicado em 30 de janeiro de 2006, por meio da Resolução CNRH nº 58/2006. De acordo com o seu art. 4º, a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, em articulação com a Câmara Técnica do Plano Nacional

de Recursos Hídricos – CTPNRH e apoio da ANA, deverá proceder à revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos a cada quatro anos, para orientar a elaboração dos Programas Plurianuais – PPAs federal, estaduais e distrital e seus respectivos orçamentos anuais.

Por essa razão, em 2011, por meio da Resolução CNRH nº 135/2011, foi aprovado o "Plano Nacional de Recursos Hídricos-PNRH: Prioridades 2012-2015", como resultado da primeira revisão do PNRH, complementando e atualizando o programa nacional e suas metas. Em 07 de dezembro de 2016, por meio da Resolução CNRH nº 181/2016, o Conselho aprovou "as Prioridades, Ações e Metas do Plano Nacional de Recursos Hídricos para 2016-2020 como resultado da segunda revisão do PNRH, complementando e atualizando o Volume IV – Programas Nacionais e Metas".

Em 11 de setembro de 2020, o CNRH prorrogou, até 31 de dezembro de 2021, a vigência do Plano Nacional de Recursos Hídricos – que deveria se encerrar após o quadriênio 2016 -2020, em especial, por conta das medidas de isolamento social estabelecidas para combater a pandemia de COVID-19, que resultaram na suspensão das atividades do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e de suas Câmaras Técnicas, bem como dos eventos previstos no processo participativo de elaboração do novo PNRH (Res. CNRH nº 216/2020).

No dia 22 de março de 2022, por meio da Resolução CNRH nº 232/2022, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), presidido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), aprovou o novo Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) para o período de 2022 a 2040, com foco em melhorias e

avanços na gestão de recursos hídricos, com sustentabilidade ambiental e parcerias com a sociedade.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH 2022-2040 é composto dos seguintes volumes: I – Diagnóstico e Prognóstico, constituído pelo Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos do Brasil – 2021 e II – Plano de Ação: Estratégia Nacional para o Gerenciamento dos Recursos 2022-2040 e seu Anexo Normativo.

3.2. Enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água

Como instrumento da PNRH, o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, visa a assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas e, também, diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.

De acordo com a Agência Nacional de Águas (ANA): "a classe do enquadramento de um corpo d'água deve ser definida em um pacto acordado pela sociedade, levando em conta as prioridades de uso da água. A discussão e o estabelecimento desse pacto ocorrem no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh). O enquadramento é referência para os outros instrumentos de gestão de recursos hídricos (outorga e cobrança) e instrumentos de gestão ambiental (licenciamento e monitoramento), sendo, portanto, um

importante elo entre o Singreh e o Sistema Nacional de Meio Ambiente"[8].

Nos termos do art. 10 da PNRH, "as classes de corpos de água serão estabelecidas pela legislação ambiental". Tal dispositivo deve ser interpretado, conjuntamente, com o art. 8º, VII, da Lei nº 6.938/1981, que confere competência ao CONAMA para "VII – estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos".

Em 17 de março de 2005, foi publicada a Resolução CONAMA 357, que "dispõe sobre a classificação e diretrizes ambientais para o enquadramento dos corpos de água superficiais, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes". Alguns conceitos trazidos por esta resolução merecem destaque:

Águas Doces	águas com salinidade igual ou inferior a 0,5 %
Águas Salobras	águas com salinidade superior a 0,5 % e inferior a 30 %
Águas Salinas	águas com salinidade igual ou superior a 30 %

As águas doces, salobras e salinas do Território Nacional são classificadas, segundo a qualidade requerida para os seus usos preponderantes, em treze classes de qualidade.

ATENÇÃO: Em concurso realizado em 2021 pela Prefeitura de São Gonçalo do Amarante para o cargo de Fiscal Ambiental, foi considerada correta alternativa que indicou que "As águas doces podem

ser classificadas em: Classe especial, Classe 1, Classe 2, Classe 3 e Classe 4".

Águas Doces	I – classe especial: águas destinadas	a) ao abastecimento para consumo humano, com desinfecção; b) à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas; e c) à preservação dos ambientes aquáticos em unidades de conservação de proteção integral.
	II – classe 1: águas que podem ser destinadas	a) ao abastecimento para consumo humano, apór tratamento simplificado; b) à proteção de comunidades aquáticas; c) à recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho, conforme resolução CONAMA nº 274, de 2000; d) à irrigação de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvem rentes ao solo e que sejam ingeridas cruas sem remoção de película; e e) à proteção das comunidades aquáticas em Terras Indígenas.
	III – classe 2: águas que podem ser destinadas	a) ao abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional; b) à proteção das comunidades aquáticas; c) à recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho, conforme Resolução CONAMA nº 274, de 2000; d) à irrigação de hortaliças, plantas frutíferas e de parques, jardins, campos

		de esporte e lazer, com os quais o público possa vir a ter contato direto; e e) à aquicultura e à atividade de pesca.
	IV – classe 3: águas que podem ser destinadas	a) ao abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional avançado; b) à irrigação de culturas arbóreas, cerealíferas e forrageiras; c) à pesca amadora; d) à recreação de contato secundário; e e) à dessedentação de animais.
	V – classe 4: águas que podem ser destinadas	a) à navegação; e b) à harmonia paisagística.
Águas Salinas	I – classe especial: águas destinadas	a) à preservação dos ambientes aquáticos em unidades de conservação de proteção integral; e b) à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas.
	II – classe 1: águas que podem ser destinadas	a) à recreação de contato primário, conforme Resolução CONAMA nº 274, de 2000; b) à proteção das comunidades aquáticas; e c) à aquicultura e à atividade de pesca.
	III – classe 2: águas que podem ser destinadas	a) à pesca amadora; e b) à recreação de contato secundário.
	IV – classe 3: águas que podem ser destinadas	a) à navegação; e b) à harmonia paisagística.
Águas Salobras	I – classe especial:	a) à preservação dos ambientes aquáticos em unidades de conservação de proteção integral; e,

	águas destinadas	b) à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas.
	II – classe 1: águas que podem ser destinadas	a) ao abastecimento para consumo humano; após tratamento convencional ou avançado; b) à proteção das comunidades aquáticas; c) à recreação de contato primário; conforme Resolução CONAMA nº 274, de 2000; d) à irrigação de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvem rentes ao solo e que sejam ingerias cruas sem remoção de película, e à irrigação de parques, jardins, campos de esporte e lazer, com os quais o público possa vir a ter contato direto; e) à proteção das comunidades aquáticas.
	III – classe 2: águas que podem ser destinadas	a) à pesca amadora; b) à recreação de contato secundário.
	IV – classe 3: águas que podem ser destinadas	a) à navegação; e b) à harmonia paisagística.

As águas de melhor qualidade podem ser aproveitadas em uso menos exigente, desde que este não prejudique a qualidade da água, atendidos outros requisitos pertinentes (art. 3º, parágrafo único, da Res. nº 357/2005).

Por meio da Resolução CONAMA nº 05/2008, o órgão estabeleceu procedimentos gerais para o enquadramento de corpos de água superficiais e

subterrâneos e por meio da Resolução CONAMA nº 396/2008, o órgão estabeleceu a classificação e diretrizes ambientais para o enquadramento, prevenção e controle da poluição das águas subterrâneas.

3.3. Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos

De todos os instrumentos listados no art. 5º da PNRH, a outorga, seguramente, é instrumento que dialoga com todos os fundamentos da política. Esse ato administrativo permite com que as autoridades competentes possam gerir, dentro da unidade territorial, o controle quantitativo e qualitativo do uso múltiplo da água, garantindo o efetivo exercício dos direitos de acesso a este bem de domínio público. A concessão da outorga implica em simples direito de uso, não havendo alienação das águas, dado que inalienáveis.

A concessão da outorga, ademais, está condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado, bem como, a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário (se for o caso).

Trata-se, portanto, de "ato administrativo mediante o qual o poder público outorgante (União, Estado ou Distrito Federal) faculta ao outorgado, o direito de uso de recursos hídricos, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato" (art. 1º da Resolução CNRH 16/2001).

ATENÇÃO: Em concurso realizado em 2009 pela CESPE/CEBRASPE para o cargo de Juiz Federal do TRF da 2ª Região, foi considerada correta a alternativa que indicou "assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício do direito de acesso a ela", como objetivo do regime da outorga do direito de uso de recursos.

Todos os usos de recursos hídricos listados a seguir estão sujeitos à prévia outorga de direitos, a ser conferida pelo Poder Público (art. 12 da PNRH):

> I – derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
> II – extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;
> III – lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
> IV – aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;
> V – outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

Nos termos do art. 12, § 1º, da PNRH, há apenas três situações cuja outorga está dispensada: I – o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; II – as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes; III – as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

Discussão interessante sobre o assunto, decorre da possibilidade de o Poder Público Estadual ampliar, por meio de lei, o rol de atividades dispensadas de outorga. No entender do STF, Lei Estadual que

disciplina regra relacionada à outorga de recursos hídricos, não só viola aos critérios de competência descritos na Constituição Federal, como, também, reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático:

> CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO (CF, ART. 21, XIX). AFRONTA AO ART. 225, § 1º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. Ao disciplinar regra de dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos, o art. 18, § 5º, da Lei 11.612/2009 do Estado da Bahia, com a redação dada pela Lei 12.377/2011, usurpa a competência da União, prevista no art. 21, XIX, da Constituição Federal, para definir critérios na matéria. 3. A dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos para perfuração de poços tubulares afronta a incumbência do poder público de controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, V). 4. Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH, o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos,

> contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º). Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso de recursos hídricos, resultantes de participação popular. Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social. 5. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente (ADI 5016, Tribunal Pleno, J. em 11-10-2018).

Após concedida, a outorga só poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias (art. 15 da PNRH): I – não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga; II – ausência de uso por três anos consecutivos; III – necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas; IV – necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental; V – necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas; VI – necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

De acordo com a PNRH, a outorga poderá ser expedida pela autoridade competente pertencente aos quadros do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal. Atualmente, à Agência Nacional de Águas (ANA) restou, apenas, a competência para concessão de outorgas relacionadas a usos em rios, reservatórios, lagos e lagoas que estejam sob o domínio da União, ou seja, aqueles que passam por mais de um Estado brasileiro ou por território estrangeiro. Além disso, também são outorgadas pela ANA, a outorga de

uso das águas armazenadas em reservatórios administrados por entidades federais. Para outras situações, a outorga deve ser requerida perante o órgão estadual ou distrital competente. Em qualquer hipótese, o ato administrativo deverá ser publicado no Diário Oficial da União (no caso da ANA), ou nos Diários Oficiais dos Estados ou do Distrito Federal.

Quanto ao prazo, de acordo com o art. 16 da PNRH, toda outorga de direitos de uso de recursos hídricos será concedida por prazo não excedente a 35 (trinta e cinco) anos, podendo ser renovado.

Conforme previsão contida na Lei nº 9.984/2000, em seu art. 5º, nas outorgas de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União, são respeitados os seguintes limites de prazos, contados da data de publicação dos respectivos atos administrativos de autorização: I – até dois anos, para início da implantação do empreendimento objeto da outorga; II – até seis anos, para conclusão da implantação do empreendimento projetado; e III – até trinta e cinco anos, para vigência da outorga de direito de uso (que poderá ser prorrogado).

Ademais, as outorgas de direito de uso de recursos hídricos para concessionárias e autorizadas de serviços públicos e de geração de energia hidrelétrica vigorarão por prazos coincidentes com os dos correspondentes contratos de concessão ou atos administrativos de autorização.

A Lei nº 9.984/2000 autoriza a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico emitir outorgas preventivas de uso de recursos hídricos, com a finalidade de declarar a disponibilidade de água para os usos requeridos, sendo que a outorga preventiva não

confere direito de uso de recursos hídricos e se destina a reservar a vazão passível de outorga, possibilitando, aos investidores, o planejamento de empreendimentos que necessitem desses recursos.

O prazo de validade da outorga preventiva será fixado levando-se em conta a complexidade do planejamento do empreendimento, limitando-se ao máximo de 3 (três) anos.

A Resolução CNRH 16/2001 aponta que o direito outorgado pode ser transferido, total ou parcialmente, a terceiros, desde que sejam conservadas as mesmas características e condições da outorga original e que a transferência seja aprovada pela autoridade outorgante. Após a transferência, será expedido novo ato administrativo indicando os novos titulares.

3.4. Cobrança pelo uso de recursos hídricos

Por se tratar de bem dotado de valor monetário, o direito de uso dos recursos hídricos, conferido por meio da outorga, ensejará a cobrança de um valor. Trata-se de um preço público que visa incentivar os usuários a utilizarem a água de forma mais racional, garantindo, dessa forma, o seu uso múltiplo para as atuais e futuras gerações.

A título de exemplo, no ano de 2022, vigorou, perante a ANA, a Resolução 113 de 16 de dezembro de 2021, por meio da qual, a Agência estabeleceu que o cálculo da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União deveria ser realizado considerando os preços unitários da tabela abaixo:

Preços Unitários de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos de Domínio da União, Exercício 2022

Tipo de uso	Unidade	Bacias Hidrográficas						
		Rio Paraíba do Sul[1]	dos Rios PCJ[1]	Rio São Francisco[1]	Rio Doce[1]	Rio Paranaíba[2]		Rio Verde Grande[1]
						usos gerais[3]	usos rurais[4]	
Captação de água bruta	R$/m^3	0,0276	0,0161	0,0142	0,0476	0,0373	0,0049	0,0135
Consumo de àgua bruta	R$/m^3	0,0552	0,0323	0,0283				0,0270
Lançamento de efluentes	R$/kg de DBO	0,1932	0,1613			0,1988	0,1988	0,0947
	R$/kg				0,2535			
	R$/m^3			0,0014				
Transposição de bacia	R$/m^3		0,0242		0,0635			

(1) IPCA/IBGE (nov/20 a out/21): 10,67%.
(2) IPCA/IBGE (jan/21 a out/21): 8,24%.
(3) abastecimento público, consumo humano, indústria, mineração, outros.
(4) irrigação, criação animal e aquicultura tanque escavado.

Em síntese, a cobrança objetiva não só reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, mas, também, incentivar a racionalização do uso da água e, ainda, conferir recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Nos termos do art. 22, IV, da Constituição Federal, compete à União legislar sobre "águas" e que o art. 21, XIX, reserva ao campo de atribuições do ente federal a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e a definição dos critérios de outorga dos direitos de uso desses recursos. Partindo desta premissa, o Supremo Tribunal Federal já declarou

inconstitucional lei estadual que, a pretexto de incentivar uma dada atividade econômica, resolveu isentar determinada categoria da cobrança pelo uso dos recursos hídricos:

> Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.406, de 29 de janeiro de 2002, do Estado de Mato Grosso do Sul. Isenção de cobrança pelo uso de recursos hídricos. Definição dos critérios de outorga dos direitos de uso desses recursos. Usurpação da competência privativa da União. Lei Federal nº 9.433/1997. Contrariedade. Violação dos arts. 21, inciso XIX; e 22, inciso IV, da Constituição de 1988. Precedentes. Inconstitucionalidade formal. Procedência da ação. 1. O art. 22, inciso IV, da Constituição de 1988, que fixa a competência privativa da União para dispor sobre águas, deve ser interpretado à luz do art. 21, inciso XIX, que reserva ao campo de atribuições do ente federal a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e a definição dos critérios de outorga dos direitos de uso desses recursos. 2. A Lei nº 2.406/2002 do Estado de Mato Grosso do Sul, além de tratar de matéria da competência privativa da União – definição dos critérios de outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos – contraria o disposto na Lei federal nº 9.433/1997 – a qual instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – ao isentar de cobrança o uso da água em atividades agropecuárias, agroindustriais e rurais, sob as condições que define. 3. Ação direta julgada procedente (ADI 5025, Tribunal Pleno, J. em 8-2-2021).

Os valores arrecadados a partir da cobrança pelo uso de recursos hídricos devem ser aplicados, prioritariamente, na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos e – até 7,5% do valor total arrecadado – no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Nos termos do art. 22, § 2º, da PNRH, os valores "poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água".

Por derradeiro, insta ressaltar que a cobrança não tem natureza tributária, não podendo, pois, ser chamada de taxa, contribuição ou de imposto. Trata-se, em verdade, de preço público, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 3.336/RJ:

> Em verdade, não se tem, no caso, exercício do poder de polícia administrativa – atividade limitadora de direitos dos administrados, a ensejar, em consequência, a cobrança de taxa (exação de natureza tributária) –, mas, sim, uma relação de natureza negocial entre o concedente e o usuário, a qual enseja a cobrança de preço público e a imposição de sanções contratuais decorrentes do não cumprimento das obrigações impostas no ato de outorga.

Nas palavras de Édis Milaré: "é um preço público, pago pelo uso de um bem público, no interesse particular. É o que ocorre quando alguém é autorizado a usar um bem público mediante retribuição[9]".

3.5. Compensação a municípios

Originalmente, o projeto de lei que criou a PNRH previa a compensação a Municípios como um de seus instrumentos. De acordo com o *caput* do art. 24, a compensação financeira seria destinada aos Municípios que tivessem áreas inundadas por reservatórios ou sujeitas a restrições de uso do solo com finalidade de proteção de recursos hídricos. Tratava-se de um ressarcimento das comunidades locais em razão da privação das rendas futuras que os terrenos, inundados ou sujeitos a restrições de uso do solo, poderiam gerar.

Apesar de ainda fazer parte do rol listado no art. 5º, esse instrumento foi vetado pelo Presidente da República, pois, no seu entender, a compensação geraria despesa adicional à União, violaria disposição contida no art. 20, § 1º, da Constituição Federal[10] e, ainda, forçaria a União a arcar com compensação financeira devida em casos em que o poder concedente fosse diverso do federal, como, por exemplo, construção de reservatórios por parte de Estado ou Município que trouxesse impacto sobre outro Município, com incidência da compensação sobre os cofres da União.

3.6. Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos

O sistema setorial de informações, em consonância ao princípio democrático, permite a coleta, o tratamento, o armazenamento e a

recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.

Baseado nos princípios da descentralização da obtenção e produção de dados e informações, da coordenação unificada do sistema e do acesso aos dados e informações garantido a toda a sociedade, o SNIRH interage com outros sistemas, como o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), nos termos do art. 53, § 4º da Lei nº 11.445/2007 e o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), nos termos do art. 12 da Lei nº 12.305/2010. Todos esses sistemas compõem, juntos, a base do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA).

O SNIRH tem por objetivos: a) reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil; b) atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional; e c) fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos.

Atualmente, o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos pode ser acessado por meio do Portal do SNIRH (https://www.snirh.gov.br/).

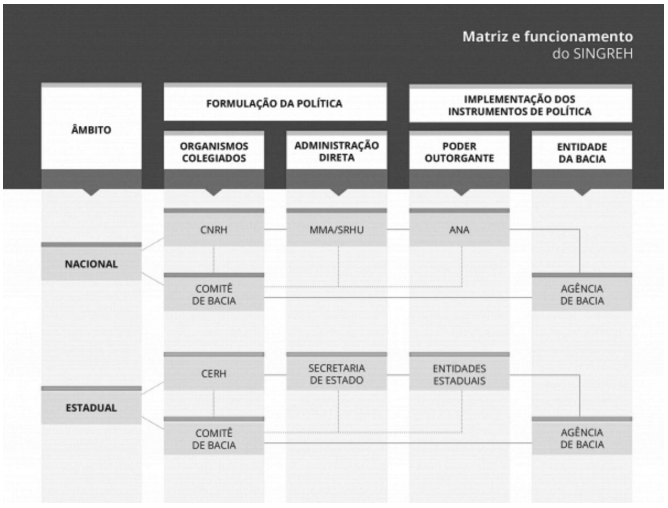
4. SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

Com o objetivo de coordenar a gestão integrada das águas, de arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos, de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, de planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a

recuperação dos recursos hídricos e de promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é composto pelos seguintes órgãos (art. 30 da Lei nº 9.984/2000):

> I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
> I-A – a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico;
> II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal
> III – os Comitês de Bacia Hidrográfica;
> IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem coma gestão de recursos hídricos;
> V – as Agências de Água.

Em síntese, temos o seguinte organograma[11]:



ATENÇÃO: Em concurso realizado em 2009 pelo DPE-PI para o cargo de Defensor Público do Estado de Piauí, foi considerada incorreta a alternativa que indicou "O IBAMA integra o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos".

Vamos conhecer, separadamente, cada um desses órgãos.

4.1. Conselho Nacional de Recursos Hídricos

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, é um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, a quem compete (art. 1º do Decreto nº 10.000/2019):

> I – formular a Política Nacional de Recursos Hídricos, nos termos do disposto na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e no art. 2º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000;
> II – promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários;
> III – arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre conselhos estaduais de recursos hídricos;
> IV – deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos, cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;
> V – deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos conselhos estaduais de recursos hídricos ou pelos comitês de bacia hidrográfica;
> VI – analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos;
> VII – estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
> VIII – aprovar propostas de instituição dos comitês de bacia hidrográfica de rios de domínio da União e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos internos;

IX – acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
X – estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso;
XI – deliberar sobre os recursos administrativos que lhe forem interpostos;
XII – manifestar-se sobre os pedidos de ampliação dos prazos para as outorgas de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União, estabelecidos nos incisos I e II do caput e no § 2º do art. 5º da Lei nº 9.984, de 2000;
XIII – definir os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, nos termos do disposto no inciso VI do caput do art. 4º da Lei nº 9.984, de 2000;
XIV – manifestar-se sobre propostas relativas ao estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, para a conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos, incluídas aquelas encaminhadas pela Agência Nacional de Águas;
XV – definir, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, as prioridades de aplicação dos recursos a que se refere o caput do art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997, nos termos do disposto no § 4º do art. 21 da Lei nº 9.984, de 2000;
XVI – aprovar o enquadramento dos corpos de água em classes de uso, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional do Meio Ambiente e de acordo com a classificação estabelecida na legislação ambiental;
XVII – autorizar a criação das agências de água, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 42 e no art. 43 da Lei nº 9.433, de 1997;
XVIII – delegar às organizações civis de recursos hídricos sem fins lucrativos de que tratam o art. 47 da Lei nº 9.433, de 1997, e os art. 1º e art. 2º da Lei nº 9.637, de 1998, por prazo determinado, o exercício de funções de competência das

> agências de água, enquanto essas agências não forem constituídas, nos termos do disposto no art. 51 da referida Lei;
> XIX – deliberar sobre as acumulações, as derivações, as captações e os lançamentos de pouca expressão, para fins de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos de domínio da União, nos termos do disposto no inciso V do caput do art. 38 da Lei nº 9.433, de 1997;
> XX – zelar pela implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens, estabelecida pela Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010;
> XXI – estabelecer diretrizes para implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens, de que trata a Lei nº 12.334, de 2010; e
> XXII – apreciar o Relatório de Segurança de Barragens, de que trata o inciso VII do caput do art. 6º da Lei nº 12.334, de 2010, e encaminhá-lo ao Congresso Nacional, com recomendações para melhoria da segurança das obras, se necessário.

Em 3 de setembro de 2019, com a publicação do Decreto nº 10.000, o CNRH foi reestruturado e passou a contar com a seguinte composição institucional (arts. 2º e 3º): I – Plenário; II – Secretaria-Executiva; III – Câmaras Técnicas; e IV – Comissão Permanente de Ética. Quanto aos seus representantes, o CNRH, atualmente, é composto I – dois do Ministério do Desenvolvimento Regional; II – um do Ministério da Justiça e Segurança Pública; III – um do Ministério da Defesa; IV – um do Ministério das Relações Exteriores; V – dois do Ministério da Economia; VI – um do Ministério da Infraestrutura; VII – um do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; VIII – um do Ministério da Educação; IX – um do Ministério da

Cidadania; X – um do Ministério da Saúde; XI – dois do Ministério de Minas e Energia; XII – um do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; XIII – dois do Ministério do Meio Ambiente; XIV – um do Ministério do Turismo; XV – um do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; XVI – nove dos conselhos estaduais e distrital de recursos hídricos; XVII – seis dos setores usuários de recursos hídricos; e XVIII – três de organizações da sociedade civil de recursos hídricos. A Presidência do CNRH é exercida pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional.

Como órgão deliberativo, o CNRH edita importantes resoluções que tratam desde temas relacionados à implantação e aos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, até sobre assuntos administrativos regimentais.

4.2. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)

A ANA foi criada em 17 de julho de 2000, por meio da Lei nº 9.984. Trata-se de uma autarquia sob o regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com a finalidade de implementar, no âmbito de suas competências, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Até 2020, o órgão era chamado de "Agência Nacional de Águas". Com a publicação da Lei nº 14.026, que alterou,

substancialmente, a Política Nacional de Saneamento Básico, o órgão foi rebatizado, recebendo sua atual denominação.

Compete à ANA atuar em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe, especificamente (art. 4º da Lei 9.984/2000), I – supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos; II – disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos; IV – outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União; V – fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União; VI – elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica; VII – estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica; VIII – implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União; IX – arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União; X – planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos

Estados e Municípios; XI – promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos; XII – definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas; XIII – promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias; XIV – organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos; XV – estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos; XVI – prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos; XVII – propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos; XVIII – participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação; XIX – regular e fiscalizar, quando envolverem corpos d'água de domínio da União, a prestação dos serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, e adução de água bruta, cabendo-lhe, inclusive, a disciplina, em caráter normativo, da prestação desses serviços, bem como a fixação de padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifa, quando cabíveis, e a gestão e auditagem de todos os aspectos dos respectivos

contratos de concessão, quando existentes; XX – organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB); XXI – promover a articulação entre os órgãos fiscalizadores de barragens; XXII – coordenar a elaboração do Relatório de Segurança de Barragens e encaminhá-lo, anualmente, ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), de forma consolidada; XXIII – declarar a situação crítica de escassez quantitativa ou qualitativa de recursos hídricos nos corpos hídricos que impacte o atendimento aos usos múltiplos localizados em rios de domínio da União, por prazo determinado, com base em estudos e dados de monitoramento, observados os critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, quando houver; e XXIV – estabelecer e fiscalizar o cumprimento de regras de uso da água, a fim de assegurar os usos múltiplos durante a vigência da declaração de situação crítica de escassez de recursos hídricos.

A ANA é dirigida por uma Diretoria Colegiada composta de 5 (cinco) membros, nomeados pelo Presidente da República, com mandatos não coincidentes de 5 (cinco) anos, vedada a recondução, sendo um deles o Diretor-Presidente, e tem em sua estrutura, uma Procuradoria, uma Ouvidoria e uma Auditoria. As competências relacionadas a cada um desses órgãos encontram-se descritas na Lei nº 9.984/2000.

4.3. Comitês de Bacia Hidrográfica

Como órgãos colegiados, aos Comitês de Bacia Hidrográfica compete (art. 38 da Lei 9.433/1997): I –

promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; II – arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; III – aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; IV – acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; V – propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; VI – estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; e VII – estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo. Eventuais decisões tomadas pelos Comitês poderão ser rediscutidas Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, por meio da interposição de recurso.

Os Comitês são compostos por representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; dos usuários das águas de sua área de atuação; e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. Destaca-se que nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abranjam terras indígenas devem ser incluídos representantes (art. 39 e parágrafos da Lei nº 9.433/1997): I – da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, como parte da representação da União; II – das comunidades indígenas ali residentes ou com

interesses na bacia. Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão dirigidos por um Presidente e um Secretário, eleitos dentre seus membros (art. 40 da Lei nº 9.433/1997).

A atuação dos Comitês está adstrita à totalidade do território da bacia hidrográfica que representam; ou da sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou do território do grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas (art. 37 e incisos da Lei nº 9.433/1997).

4.4. Agências de Água

Como secretaria executiva dos Comitês de Bacia Hidrográfica, as Agências de Água têm atuação restrita à mesma área de atuação de um ou mais Comitês, para o exercício das seguintes competências (art. 44 da Lei nº 9.433/1997): I – manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação; II – manter o cadastro de usuários de recursos hídricos; III – efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos; IV – analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos; V – acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação; VI – gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação; VII –

celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências; VIII – elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica; IX – promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação; X – elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica; XI – propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica: a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes; b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos; c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos; d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

A criação das Agências está subordinada ao cumprimento de dois requisitos (art. 43 da Lei nº 9.433/1997): I – prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica; II – viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação. Cumpridos os requisitos, o Comitê – ou os Comitês – solicita sua criação, cabendo ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos autorizar ou não.

Nos termos do art. 51 da PNRH, enquanto à Agência de Águas não for criada, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos poderão delegar a organizações sem fins lucrativos[12], por prazo determinado, o exercício de funções de competência das Agências de Água.

ATENÇÃO: Em concurso realizado em 2009 pela CESPE/CEBRASPE para o cargo de Promotor de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, foi considerada incorreta a alternativa que indicou "A competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União é do Poder Executivo federal, não podendo ser delegada".

4.5. Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal

De acordo com a PNRH, os Conselhos Estaduais e do Distrito Federal podem suscitar e encaminhar questões para deliberação do CNRH (art. 35, IV); deliberar sobre as propostas dos Comitês de Bacia para acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes (art. 38, V); atuar como órgão recursal das decisões dos Comitês de Bacia estaduais (art. 38, parágrafo único); autorizar a criação de Agências de Águas em bacias de domínio estadual (art. 42, parágrafo único); e apreciar propostas das Agências de Águas para padronização do enquadramento dos corpos d´água nas classes de uso (art. 44, XI, *a*).

Além das competências descritas nas normas gerais listadas na PNRH, outras atribuições, bem como, a estruturação institucional dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos seguem as previsões contidas nas normas locais.

5. INFRAÇÕES E PENALIDADES

Nos termos do art. 225, § 3º, da Constituição Federal, as lesões ao meio ambiente ensejam a aplicação da tríplice responsabilidade (civil, penal e administrativa). Com relação aos recursos hídricos, além da responsabilidade reparatória aplicada nos termos do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981 e da responsabilidade sancionatória aplicada com base no Decreto nº 6.514/2008 e na Lei nº 9.605/1998, a PNRH prevê alguns outros tipos infracionais. São eles:

> Art. 49. Constitui infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos:
> I – derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso;
> II – iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes;
> III – (VETADO)
> IV – utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga;
> V – perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização;
> VI – fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos;
> VII – infringir normas estabelecidas no regulamento desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes;
> VIII – obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.

Tais hipóteses sujeitam os infratores às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração (art. 50 da Lei nº 9.433/1997): I – advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades; II – multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de R$ 100,00 (cem reais) a R$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais); III – embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos; IV – embargo definitivo, com revogação da outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos arts. 58 e 59 do Código de Águas ou tamponar os poços de extração de água subterrânea. Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro.

Nos termos do art. 50, § 1º, da PNRH, sempre que da infração cometida resultar prejuízo a serviço público de abastecimento de água, riscos à saúde ou à vida, perecimento de bens ou animais, ou prejuízos de qualquer natureza a terceiros, a multa a ser aplicada nunca será inferior à metade do valor máximo cominado em abstrato.

Ademais, no caso dos incisos de embargo provisório ou definitivo, independentemente da pena de multa, serão cobradas do infrator as despesas em que incorrer a Administração para tornar efetivas as medidas, sem prejuízo de o infrator responder pela indenização dos danos a que der causa, art. 50, § 2º, da PNRH.

Verifica-se, portanto, que a Lei nº 9.433/1997 trata de tipos infracionais específicos aos recursos hídricos. Nada impede, contudo, que, diante de uma lesão ao recurso hídrico, a autoridade aplique as disposições contidas no Decreto nº 6.514/2008 (em âmbito federal) ou nas normas estaduais e distritais, em seu âmbito de atuação.

Quanto ao processo de apuração da responsabilidade administrativa, o art. 50, § 3º, da Lei nº 9.433/1997 aponta que da aplicação das sanções previstas na Lei, cabe recurso à autoridade administrativa competente. As etapas, prazos, procedimentos, fundamentos e regras prescricionais respeitarão as disposições contidas arts. 94 a 148 do Decreto nº 6.514/2008.

6. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?

Desde que a FGV assumiu a organização do Exame de Ordem, a temática da Política Nacional de Recursos Hídricos foi cobrada em duas oportunidades (nos Exames XXVII e XXXVIII). Na primeira oportunidade, o examinador cobrou a compreensão dos examinados quanto à concessão da outorga de uso pela União. A resposta para o problema casuístico – características comuns às questões de direito ambiental da prova OAB – dependeria da compreensão de que a União só deve outorgar direitos relativos ao uso de recurso hídrico que lhe pertencer. No caso, a alternativa correta mencionava "o lançamento de esgotos em corpo de água que separe dois Estados da Federação,

com o fim de sua diluição" (art. 20, III, CF). Já na segunda oportunidade, a banca questionou qual autorização deveria ser requerida para construção de um poço semiartesiano para extração de água de um aquífero subterrâneo. A resposta correta era: "outorga de uso de recursos hídricos ao Estado Gama.

Com relação aos certames para carreiras públicas, policiais e jurídicas, questões relacionadas à Política Nacional de Recursos Hídricos podem ser encontradas em provas para a magistratura federal e estadual, procuradoria estadual e municipal, defensoria pública e promotoria de justiça. Raramente, é cobrado em provas para a procuradoria da república, advocacia da União e carreiras policiais. Dentre os temas mais cobrados, os fundamentos da PNRH (art. 1º) e os instrumentos da PNRH (art. 5º) – em especial a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos e cobrança pelo uso de recursos hídricos – destacam-se nas provas dos últimos dez anos.

7. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

1. **(FMP Concursos – PGE-AC – 2012 – Procurador do Estado)** Com base no disposto na Lei Federal n.º 9.433/1997, analise as assertivas que seguem.

   I – Para os fins da Política Nacional de Recursos Hídricos, em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais.

   II – Bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

   III – A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e

das comunidades.
Quais delas são corretas?

a) Apenas a I e a II.
b) Apenas a I e a III.
c) Apenas a II e a III.
d) Todas estão corretas.

GABARITO: D

Comentário: Trata-se de uma questão cuja compreensão demandava a leitura do art. 1º da Lei nº 9.433/1997, por meio do qual: Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: (...) III – em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais (afirmação I); V – a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (afirmação II); e VI – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (afirmação III).

2. (MPE-SC – 2012 – Promotor de Justiça – Tarde)

I – Entendem-se por educação ambiental não formal, as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente.
II – Segundo a Política Nacional de Recursos Hídricos, a água é um bem de domínio público, um recurso natural limitado, dotado de valor econômico.
III – São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos.
IV – Segundo a Lei n. 9.433/ 1997, os Planos de Recursos Hídricos são planos de médio prazo, com planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos.
V – Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos usos de recursos hídricos, para a satisfação das necessidades

de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural.

a) Apenas as assertivas I, II e III estão corretas.

b) Apenas as assertivas I, III e IV estão corretas.

c) Apenas as assertivas III, IV e V estão corretas.

d) Apenas as assertivas I, II e V estão corretas.

e) Todas as assertivas estão corretas.

GABARITO: A

Comentário: A afirmação "I" vem ao encontro da disposição contida no art. 13 da Lei nº 9.795/1999, que trata da educação ambiental ("Entendem-se por educação ambiental não-formal as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente"). A afirmação "II" corresponde ao texto do art. 1º, I e II, da Lei nº 9.433/1997 ("Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: I – a água é um bem de domínio público; II – a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico). A afirmação "III" repete a redação do art. 5º, III, da Lei nº 9.433/1997: "Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: (...) III – a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos". A afirmação "IV" contraria a redação do art. 7º da Lei nº 9.433/1997, ao apontar que os Planos de Recursos Hídricos são planos de médio prazo, quando, em verdade, são planos de longo prazo. Por fim, quanto à afirmação "V", sua redação contraria o disposto no art. 12, § 1º, I, da Lei nº 9.433/1997 que isenta "o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural" da prévia obtenção de outorga.

3. (CESPE – TJ-AC – 2012 – Juiz Substituto) O sistema de informações sobre recursos hídricos é um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. São princípios básicos do funcionamento desse sistema

a) a descentralização do processo de tomada de decisões, a integração institucional do processo de elaboração de informações e o direito à informação.

b) a publicidade das informações, a coordenação unificada do sistema de coleta dos dados e a descentralização do processo de tomada de decisões.

c) a descentralização da obtenção e produção de dados e informações, a coordenação unificada do sistema e a garantia de acesso da sociedade aos dados e informações.

d) a integração regional na coleta de informações, a centralização administrativa no processo de sistematização de dados e a transparência do processo de tomada de decisões.

e) a centralização do processo de coleta de dados, a interdependência na gestão do conhecimento e a democratização dos veículos de informação.

GABARITO: C

Comentário: A alternativa correta repete a redação dos incisos do art. 26 da Lei nº 9.433/1997, por meio do qual: "Art. 26. São princípios básicos para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos: I – descentralização da obtenção e produção de dados e informações; II – coordenação unificada do sistema; III – acesso aos dados e informações garantido a toda a sociedade".

4. (CESPE – DPE-TO – 2013 – Defensor Público) Considerando os instrumentos de gestão de recursos hídricos previstos na Lei n.º 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, assinale a opção correta.

a) São princípios básicos do funcionamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, de acordo com a citada lei, a centralização na obtenção e produção de dados e informações e a gestão compartilhada do sistema por todos os entes federativos.

b) A outorga de direito de uso de recursos hídricos implica a alienação parcial das águas, não sua alienação total.

c) A extração de água de aquífero subterrâneo para insumo de processo produtivo está condicionada à outorga pelo poder público; a captação de parcela da água existente em um corpo de água para abastecimento público independe de outorga.

d) Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos devem ser aplicados na bacia hidrográfica correspondente, vedada sua destinação ao pagamento de despesas de custeio administrativo de qualquer natureza.

e) Constituindo-se em um dos instrumentos da política nacional de recursos hídricos, os planos de recursos hídricos devem ser elaborados por bacia hidrográfica, por estado e para o país.

GABARITO: E

Comentário: A alternativa correta repete a redação do art. 8º da Lei nº 9.433/1997, por meio do qual: "Os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País". A alternativa "A" está incorreta, pois, nos termos do art. 26, I, da PNRH, a obtenção e a produção de dados e informações devem ser descentralizadas. A alternativa "B", por sua vez, vem de encontro à redação do art. 18 da PNRH, por meio do qual, "a outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso". A alternativa "C" está incorreta, nos termos do art. 12, I, da PNRH, dado que a captação de parcela da água existente em um corpo de água para abastecimento público depende de outorga. Por fim, quanto à alternativa "D" está incorreta, pois os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos devem ser aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica correspondente, não sendo vedada sua destinação ao pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, nos termos do art. 22, *caput* e inciso II, da PNRH.

5. **(FCC – TJ-GO – 2021 – Juiz Substituto)** Diante de uma crise hídrica, o setor energético propõe uma gestão mais austera de seus reservatórios de água para garantir o abastecimento de energia elétrica. Nesse cenário,

a) o uso do reservatório será compartilhado, de forma equânime e exclusiva, entre a produção energética e o consumo humano.

b) deve ser garantido o uso múltiplo e igualitário dos reservatórios sem que haja qualquer grau de prioridade.

c) deve ser assegurado o uso prioritário dos recursos hídricos para o consumo humano e para a dessedentação de animais.

d) é obrigação do Poder Público buscar alternativas para o consumo humano diante da prioridade do setor energético no uso de seus reservatórios de água.

e) a prioridade de uso dos reservatórios de água será do setor energético, que deverá, diante da ausência de alternativa viável, ceder até dez por cento do reservatório para consumo exclusivo humano.

GABARITO: C

Comentário: De acordo com o art. 1º, III, da Lei nº 9.433/1997, "art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: (...) III – em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais".

---

1 ANTUNES, P. B. *Direito Ambiental*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 1158.

2 GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 192.

3 "Reconhece o direito à água potável segura e limpa e ao saneamento como direito humano essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos" (tradução livre). Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292.

4 Gráfico disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/usos-da-agua. Até o final de 2022, esses eram os dados mais atualizados disponibilizados pela ANA.

5 Disponível em: http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/dublin.htm.

6 CARVALHO, A. T. F. Bacia Hidrográfica como Unidade de Planejamento: Discussão sobre os Impactos da Produção Social na Gestão de Recursos Hídricos no Brasil. *Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente*, n. 42, v. 1, p. 141, jan.-jun. 2020.

7 Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/plano-nacional-de-recursos-hidricos-1. Acesso em: 17ago. 2022.

8 Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/enquadramento-dos-corpos-de-agua-em-classes. Acessado em: 17 ago. 2022.

9 MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*: a gestão ambiental em foco. 7ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 402.

10 Art. 20. (...) § 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

11 Disponível em: https://www.aguas.sc.gov.br/base-documental-rio-tubarao/noticias-rio-tubarao/item/7597-o-que-e-o-singreh/7597-o-que-e-o-singreh. Acesso em: 18 ago. 2022.

12 Art. 47 da PNRH: São consideradas, para os efeitos desta Lei, organizações civis de recursos hídricos: I – consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; II – associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; III – organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos; IV – organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade; V – outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

Capítulo 10. POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇAS DO CLIMA

1. REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

1.1. Estruturação, governança, diplomacia e paradiplomacia

O Regime Internacional de Mudanças Climáticas foi instaurado a partir da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCC), aprovada durante a Cúpula da Terra, em 1992. Anos antes da sua estruturação, cientistas de todo o mundo haviam constatado[1] que o desenvolvimento das atividades humanas estava aumentando, substancialmente, as concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa no planeta. Para eles, tal fenômeno resultaria em "aquecimento adicional da superfície e da atmosfera da Terra", podendo, pois, "afetar negativamente os ecossistemas naturais e a humanidade"[2]. Entende-se por efeito estufa:

> A emissão dos chamados gases estufa (CO_2, metano, óxido nitroso e clorofluorcarbono CFSc) aumenta a quantidade de energia que é

> mantida na atmosfera em decorrência da absorção do calor refletido ou emitido pela superfície do planeta, o que provoca a elevação da temperatura atmosférica. Admite-se que, além de provocar modificações climáticas, o aquecimento da Terra possa causar elevação do nível dos oceanos, ter impactos na agricultura e na silvicultura, afetando todas as formas de vida do planeta.[3]

Trata-se de um **fenômeno natural** que é responsável por manter "a temperatura média do planeta próxima de 15ºC[4]. Contudo, ao traçar a métrica das 'mudanças climáticas,[5] a Convenção passou a tratar dos efeitos negativos decorrentes da intensificação desse fenômeno natural em todo o planeta Terra em razão das atividades humanas".

É verdade que os efeitos adversos decorrentes das mudanças climáticas foram confundidos com as próprias implicações do efeito estufa e, por esta razão, a questão foi debatida inicialmente com descrença por parte da comunidade científica[6] e política. O avanço da ciência tem permitido que, na atualidade, se possa concluir que "a comunidade científica é quase unânime em afirmar a existência do aquecimento global e que o fenômeno é provocado por atividades humanas"[7-8-9].

Em respeito aos alertas científicos discutidos durante o 85º encontro, a Assembleia Geral da ONU, em 22 de dezembro de 1989, editou a Resolução 44/228, decidindo incluir o tema das mudanças climáticas na pauta da conferência internacional sobre meio ambiente e desenvolvimento, que ocorreria três anos depois, na cidade do Rio de Janeiro.

Com o advento da UNFCC, inaugurou-se, então, um **regime internacional**[10], cujo objetivo é a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático, conforme prevê seu artigo 2º. Longe de se tratar de um propósito simples, o regime, desde o início, tem encontrado dificuldades para a garantia de sua efetividade.

É certo que o desenvolvimento tecnológico experimentado desde a Primeira Revolução Industrial[11] não foi homogêneo em todas as partes do globo. Países europeus (e, anos depois, norte americanos) favoreceram-se das novas tecnologias e puderam, pioneiramente, desenvolver seus parques industriais, causando, desde então, impacto sobre os recursos naturais e sobre a geração de efeito estufa adicional.

Tem-se, nesse diapasão, a controvérsia relacionada à **dívida histórica** dos países desenvolvidos em comparação com os países em desenvolvimento. O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, no âmbito do direito ambiental internacional, foi incluído na Declaração do Rio de 1992 para se tentar alcançar uma resposta a essa celeuma. *In verbis*:

> Princípio 7: Os Estados deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Tendo em vista que tenham contribuí do notadamente para a degradação do ambiente mundial, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe

> na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente mundial e das tecnologias e dos recursos financeiros de que dispõem.[12]

Aliás, o espírito dicotômico entre desenvolvidos e não desenvolvidos em torno da responsabilidade ambiental já era sentido desde a Conferência de Estocolmo de 1972. Para ter uma ideia, no preâmbulo da Declaração de Estocolmo[13] consta a ressalva de que nos países em desenvolvimento, "a maioria dos problemas ambientais estão motivados pelo subdesenvolvimento". Já "nos países industrializados, os problemas ambientais estão geralmente relacionados com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico". Em outras palavras, naqueles, os problemas sociais impactam a sadia qualidade de vida, nestes, o desenvolvimento econômico gera problemas ambientais.

As questões tratadas no Regime Internacional de Mudanças Climáticas, no entanto, por serem transfronteiriças e transnacionais "somente podem encontrar soluções satisfatórias se negociadas e regulamentadas pelo conjunto dos Estados"[14]. É certo que, "países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos negativos[15]", porém, a efetividade "requer a maior cooperação possível de todos os países e sua participação em uma resposta internacional efetiva e apropriada"[16]:

> Os problemas ambientais contemporâneos não se circunscrevem às limitações territoriais de um Estado-nação, e nesse novo cenário mostra-se

> necessário repensar as relações políticas, até então estabelecidas somente entre Estados soberanos, apontando a premência de adoção de outros mecanismos de cooperação.[17]

À vista disso, o exercício da diplomacia ambiental passou a ser exercido em caráter de **governança**, com o objetivo pragmático de alcançar uma resposta menos complexa e apresentar "ações práticas de enfrentamento dos problemas ambientais globais"[18], empenhando-se em superar o debate sobre a dívida histórica:

> O encaminhamento dessa resposta internacional passa então pela ação e articulação de múltiplos atores. São problemas em que a posição de poder não consegue encaminhar adequadamente soluções, já que na construção da governança ambiental global a cooperação e a negociação pressupõem a participação ampliada na construção do consenso.

Ao lado da expressão "**diplomacia ambiental**", que, genericamente, inclui todos aqueles atores e sujeitos de direito internacional que participam das negociações em torno da criação de normas ambientais internacionais, a doutrina, atualmente, tem também utilizado a expressão "**paradiplomacia ambiental**"[19], para se referir à "inserção de governos subnacionais no enfrentamento das mudanças climáticas"[20]. Vale lembrar que, para além da pressão exercida nas discussões internacionais – como fazem os atores privados – os governos subnacionais podem assinar acordos e parcerias com Estados e regiões de países estrangeiros[21-22]:

> Alinhada à mesma lógica da governança, surge a paradiplomacia. Nela, os entes subnacionais (Estados, Municípios, organizações internacionais, dentre outros entes) participam em acréscimo aos Estados Nacionais na busca de soluções para problemas globais, contemporâneos e comuns.[23]

Em que pese o desenvolvimento da paradiplomacia nos últimos anos, Michael Keating adverte que os agentes paradiplomáticos não devem substituir os Estados nacionais em seu protagonismo na direção das relações internacionais. Trata-se, por certo, de uma nova dimensão tanto para o regionalismo, quanto para as próprias relações internacionais, em um contexto no qual "a política é cada vez mais um assunto de complexas redes de relações e não pode se limitar às instituições, dado que transborda tanto os limites entre o público e o privado, quanto os das fronteiras nacionais"[24].

A definição de governança global passa pela compreensão de quatro diferentes dimensões, como apontam Gonçalves e Costa[25]: seu caráter instrumental, sendo ela "um meio, instrumento, ferramenta e processo capaz de produzir resultados eficazes diante de problemas e desafios globais"; a participação ampliada de atores e agentes, além dos sujeitos clássicos; o caráter de consenso e persuasão nas relações e ações, superando-se "a coerção e a obrigação de cumprir"; além da dimensão institucional, dado que a "governança refere-se também a princípios, normais, regras e procedimentos capazes de estabelecer papéis, guiar a interação dos atores e facilitar a cooperação", resolvendo-se problemas que

na sistemática realista[26] das relações internacionais seriam entraves às negociações (como, por exemplo, a questão da dívida histórica).

A Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, desde a sua estrutura, propiciou o arranjo para a governança global. Apesar de se tratar de uma *hard law*[27], a arquitetura em formato de **moldura** garante-lhe a estipulação de uma mera base normativa, a qual sustentará outros arranjos que especificarão direitos e deveres, facilitando-se, pois, o consenso em torno de temas complexos e a cooperação dos mais variados agentes[28].

Em termos procedimentais, a Convenção também propicia a ação da governança global. Isso porque, em seu texto, o acordo internacional prevê, como órgão supremo, a denominada Conferência das Partes, cujo objetivo, em síntese, é manter sob exame periódico, a implementação do regime internacional, promovendo e facilitando o intercâmbio de informações entre as partes, a coordenação de medidas conjuntas, o aperfeiçoamento constante das metodologias, bem como, avaliando os avanços por meio de relatórios e recomendando-se ainda, medidas atinentes à garantia da efetividade.

1.2. As Conferências das Partes (COPs)

Repetindo-se a metodologia do Regime Internacional da Camada de Ozônio, que a partir da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio de 1985, conferiu à "Conferência das Partes" a responsabilidade pela constante revisão e

implementação das normas internacionais, o Regime Internacional de Mudanças Climáticas outorgou, a ela, o *status* de **órgão supremo** (art. 7º, 2, da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas).

Nos termos do item 4, do art. 7º, da Convenção, a primeira sessão deveria ser convocada pelo Secretariado em até 1 (um) ano após a sua entrada em vigor. Subsequentemente, as sessões ordinárias da COP deveriam ser realizadas anualmente, a menos que de outra forma decidido pela Conferência das Partes.

A Convenção passou a vigorar em 21 de março de 1994. Um ano depois, entre os dias 23 de março e 7 de abril, ocorreu, em Berlim, na Alemanha, a COP-1, na qual, os países adotaram o chamado "Mandato de Berlim", com foco no consenso dos países em se tomar ações mais enérgicas quanto à mitigação do efeito estufa. De acordo com a Resolução FCCC/CP/1995-7-Add.1, as partes concordam:

> Em implementar um plano que lhe permitirá tomar as medidas adequadas para o período após o ano 2000, em particular o reforço dos compromissos das Partes incluídas no Anexo I da Convenção (Partes do Anexo I) estabelecidos nos parágrafos a) e b) do n.º 2 do artigo 4.º, mediante a aprovação de protocolo ou outro instrumento legal.[29]

Os debates em torno do Mandato de Berlim denotam o caráter instrumental da Convenção-Quadro, que "estabelece (emoldura) as grandes bases jurídicas do acordo, bem como, os direitos e deveres das partes, deixando para um momento posterior sua regulamentação pormenorizada"[30]. Assim, possível afirmar que, na **COP-1**, discutiu-se as bases para a

formulação de um protocolo adicional à Convenção, que 2 (dois) anos depois, seria batizado de "Protocolo de Quioto".

Durante a **COP-2**, ocorrida entre os dias 26 de fevereiro e 8 de março de 1996, na cidade de Genebra, na Suíça, o Painel Internacional sobre Mudanças Climáticas (IPCC)[31] apresentou seu Segundo Relatório[32].

A partir de suas conclusões – que em síntese, apontam a interferência humana no agravamento do efeito estufa[33] – a COP assentou, ao final, que "nas negociações ambientais, a medida de um compromisso bem-sucedido é principalmente uma medida de sua eficácia em trazer o resultado desejado e sustentável"[34].

Nessa Conferência, merece destaque, ainda, a participação dos Estados Unidos que, durante os debates, anunciaram apoio a uma futura vinculação legal por meio de protocolo ou de outro instrumento legal, conforme previsão contida na Resolução FCCC/CP/1996/8.

Em 1997, realizou-se a **COP-3**, na cidade de Quioto, no Japão. Sua importância histórica decorre da adoção, em âmbito internacional, de um Protocolo Adicional à Convenção, denominado "Protocolo de Quioto". O referido acordo internacional, como será demonstrado em tópico específico, criou obrigações expressas para as Partes, com vistas à redução das emissões de gases de efeito estufa.

O Protocolo de Quioto incluiu, em seu artigo 1º, inciso II, a proteção e o aumento de sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa, mediante práticas sustentáveis de manejo florestal, florestamento e reflorestamento, como possível política a ser

promovida ou aprimorada pelos países desenvolvidos com vistas à redução de suas emissões.

Essa diretriz decorreu dos estudos científicos que permearam os debates desde a COP-1, encomendados para elencar e melhoras as metodologias disponíveis para a remoção de dióxido de acordo por meio dos sumidouros, conforme possível constatar pela leitura do *Sumary of the First Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change*[35] e do *Sumary of the Second Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change*[36].

A **COP-4** ocorreu entre os dias 2 e 14 de novembro de 1998, na cidade de Buenos Aires, na Argentina. Após os debates, foi aprovado o denominado "Plano de Ação de Buenos Aires", com metas relativas aos mecanismos financeiros, à transferência de tecnologia e à implementação do Protocolo de Quioto, além da Resolução 1/CP.4 – denominada "Solidaridad com América Central", por meio da qual, a COP solicitava que as Partes prestassem apoio às iniciativas centro-americanas com vistas a estruturar um plano de reconstrução sustentável dos países devastados pelo furacão Mitch, com maior assistência técnica e financeira.

A **COP-5**, por sua vez, ocorreu entre os dias 25 de outubro e 5 de novembro de 1999, na cidade de Bonn, na Alemanha. Nela, as Partes discutiram a execução do Plano de Ação de Buenos Aires e, também, foram traçadas diretrizes para a preparação das comunicações nacionais das partes incluídas e não incluídas no anexo 01 da Convenção.

Naquela oportunidade, ao se discutirem projetos para estruturação do Mecanismo de Desenvolvimento

Limpo (MDL), países em desenvolvimento, como Bolívia e México, propuseram a inclusão da preservação de florestas e os esforços para redução das queimadas, como medidas a conferirem os almejados créditos de carbono. Curiosamente, a Mauritânia se posicionou contrariamente apontando tratar-se de um dever interno, independente da categorização como projeto de redução[37].

A questão levantada pela Mauritânia reverberou em outros eventos preliminares que antecederam a realização das COPs seguintes. Em novembro do ano 2000, por exemplo, a Suíça se posicionou pela limitação à concessão de créditos de carbono, via MDL, aos países em desenvolvimento, diante dos efeitos inesperados que a fertilização com dióxido de carbono e a deposição de nitrogênio no solo poderiam trazer para as mudanças climáticas. No seu entender, os biomas trazem um resultado limitado para a redução dos gases de efeito estufa.

A **COP-6** pode ser dividida em duas partes: a primeira ocorrida em Haia, na Holanda, entre os dias 13 e 24 de novembro de 2000 e a segunda ocorrida em Bonn, na Alemanha, entre os dias 16 e 27 de julho de 2001. Este evento ficou marcado pela falta de consenso em torno da aplicação dos instrumentos do Protocolo de Quioto e a pela saída dos Estados Unidos do referido acordo internacional[38].

Diante das incertezas decorrentes da implementação do Protocolo de Quioto após a saída dos Estados Unidos, os países voltaram a se reunir, entre os dias 29 de outubro e 9 de novembro, na **COP-7**, em Marraqueche, Marrocos. Nesta Conferência, discutiu-se a execução do Plano de Ação de Buenos

Aires e alternativas para novas adesões ao Protocolo de Quioto. Dentre outros temas, é possível destacar, os debates em torno do fomento aos países em desenvolvimento e às regras operacionais do mecanismo de flexibilização do Protocolo de Quioto. Ao final, foi celebrado o "Acordo de Marrakesh"[39].

Sob o ponto de vista da implementação do Protocolo de Quioto, pouca evolução foi percebida ao longo das sete conferências seguintes em Nova Deli, Índia (**COP-8**), Milão, Itália (**COP-9**), Buenos Aires, Argentina (**COP-10**), Montreal, Canadá (**COP-11**), Nairóbi, Quênia (**COP-12**), Bali, Indonésia (**COP-13**) e Poznan, Polônia (**COP-14**).

Durante esse período, merecem, sinteticamente, destaque: a crescente participação do setor privado e das organizações não governamentais para a ratificação do protocolo e funcionamento dos mecanismos de flexibilização; a celebração de um "pacote de regras" relativas aos projetos de florestamento e reflorestamento (Decisões nos. 13/CP.10,
14/CP.10 e 15/CP.10); a entrada em vigor do Protocolo de Quioto, em fevereiro de 2005 e o início das chamadas Reuniões das Partes do Protocolo de Quioto (MOP); a celebração do Plano de Ação de Bali[40], que estabeleceu o cenário para as negociações a serem levadas à COP15; a implementação do Fundo de Adaptação, com o estabelecimento de diretrizes para financiamento e fornecimento de tecnologias limpas para países em desenvolvimento; e, ainda, com a adesão de dois importantes países emissores de CO_2 junto ao Protocolo de Quioto: a Rússia (em 2004) e a Austrália (em 2007).

Sob o aspecto florestal, a COP-9 merece destaque. Ela foi batizada como "A COP das Florestas"[41]. Isso porque, até aquele evento, o debate no entorno da utilização dos projetos de reflorestamento e de manutenção de floresta em pé, no âmbito do MDL ainda causavam discussões. De um lado, os compradores de crédito – incluindo a União Europeia, a Noruega e a Suíça ressaltavam nos fóruns a preocupação com a qualidade e a credibilidade dos créditos, em especial, ao longo dos anos. Por outro lado, vendedores, como Bolívia, Colômbia e outros buscavam condições favoráveis no mercado. Naquela oportunidade, os países chegaram a um pacote de compromissos, por meio do qual, promoveram períodos de crédito mais flexíveis, bem como, acordaram a necessidade da realização de avaliação de impacto ambiental e social das áreas, que não fosse excessivamente rigorosa e onerosa. As diretrizes e os procedimentos para a avaliação técnica das submissões das Partes sobre os níveis de emissão de referência florestal propostos e/ou níveis de referência foram traçadas em 2013, durante a COP-19, conforme Decision-/CP.19.

A partir da COP-10, o Brasil passa a ter posição de relevo nos debates realizados durante as Conferências das Partes. Durante a COP-10, o país divulgou a sua Primeira Comunicação Nacional à Convenção do Clima, com o Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa[42]. De acordo com o Programa Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo (PROCLIMA), na COP-10, o Brasil "buscou um compromisso entre a simplificação de procedimentos em projetos de pequena escala, com vistas à redução de custos e a definição de critérios que assegurem a

eficácia e a integridade ambiental do Protocolo de Quioto"[43].

A **COP-15** foi marcada por intensa expectativa em torno da eleição de Barack Obama para a presidência dos Estados Unidos e da celebração de um novo acordo sobre a redução das emissões de gases de efeito estufa. Desde 2013, na COP-13, os países estavam negociando um novo acordo climático a partir do Plano de Ação de Bali. Diante deste cenário otimista, no ano de 2015, em Copenhague, 115 chefes de Estado e mais de 40.000 pessoas estiveram presentes, tornando-o maior público das Conferências das Partes.

Em que pese o sentimento de frustação[44] pela não celebração de um acordo com novas metas de redução, ao final da COP-15, foi celebrado o Acordo de Copenhague, por meio do qual:

> Os países desenvolvidos assumiram o compromisso de contribuir com
> US$ 10 bilhões ao ano, entre 2010 e 2012, e com US$ 100 bilhões ao ano a partir de 2020, para a mitigação e adaptação dos países mais vulneráveis frente aos efeitos das mudanças climáticas. O texto ainda reconhece a importância de reduzir as emissões produzidas pelo desmatamento e degradação das florestas e concorda em promover incentivos positivos para financiar tais ações com recursos dos países desenvolvidos.[45]

Foi nesse ano, que o Brasil apresentou seu compromisso voluntário nacional de reduzir entre 36,1% e 38,9% a emissão de gases de efeito estufa até 2020. Internamente, este compromisso veio a fazer

parte da denominada **Política Nacional de Mudanças do Clima (Lei nº 12.187/2009)**.

De 2010 a 2014, nas **COP-16** (Cancun, México), **COP-17** (Durban, África do Sul), **COP-18** (Doha, Catar), **COP-19** (Varsóvia, Polônia) e **COP-20** (Lima, Peru), a tônica dos debates foi a celebração de um novo acordo internacional, contemplando novas metas para o segundo período do Protocolo de Quioto.

Durante a COP-19, vale destacar, estruturou-se, conforme Relatório FCCC/CP/2013/10, o marco de Varsóvia, que estabeleceu o mecanismo conhecido como **REDD+** (Redução de Emissões provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal, conservação e aumento dos estoques de carbono florestal e o manejo sustentável das florestas)[46]. Os projetos podem ser apresentados pela plataforma digital (https://redd.unfccc.int/) e, após avaliação, podem gerar retornos financeiros por meio de créditos de carbono, para quem mantém a floresta em pé nos países em desenvolvimento.

É possível destacar, durante esses anos, o avanço em relação a algumas agendas do regime internacional, como, por exemplo, a criação do Fundo Verde no âmbito da Convenção, a celebração da chamada "Plataforma de Durban" (com o objetivo de manter o aumento da temperatura abaixo de 2 (dois) graus Celsius através da redução de emissões de gases do efeito estufa nas próximas décadas) e a celebração do "Chamado de Lima para a Ação Climática"[47] ou "Rascunho Zero".

Durante a **COP-21**, em 2015, enfim, os países conseguiram chegar a um novo acordo internacional para redução das emissões de gases de efeito estufa

denominado de Acordo de Paris. Confirmando o modelo lançado durante a COP-15, os países estabeleceram que – diferentemente do Protocolo de Quioto – as metas nacionais serão voluntariamente apresentadas por países desenvolvidos e por países em desenvolvimento.

Nos anos seguintes, durante a **COP-22** (Marraquexe, Marrocos), a **COP-23** (Bonn, Alemanha), **COP-24** (Katowice, Polônia) e a **COP-25** (Madrid, Espanha), discutiram-se instrumentos para efetivação das metas do Acordo de Paris, em especial, a importância da participação do setor privado, diante da precificação do carbono e a ajuda financeira dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento, mediante a apresentação de relatórios às Nações Unidas.

A **COP-26** estava programada, originalmente, para ocorrer no ano de 2020. Contudo, em razão da pandemia decorrente da COVID-19, o comitê executivo decidiu pela sua realização entre os dias 1º e 12 de novembro de 2021, na cidade de Glasgow, na Escócia[48]. Entre as principais expectativas para a COP-26, estavam: a discussão em torno da governança do WIM (Mecanismo de Varsóvia sobre Perdas e Danos) e a decisão sobre prazos para a implementação da NDC.

Ao final da 26ª Conferência, as partes adotaram o denominado *The Glasgow Climate Pact*[49], com o objetivo de transformar a década de 2020 em uma década de ação e apoio climático. Entre as decisões incluídas no pacto, merecem destaque os esforços para a redução das emissões de gases de efeito estufa e o convite para a concretização do aporte financeiro, por parte das nações desenvolvidas, no valor de 100 bilhões

de dólares anuais, aos países em desenvolvimento. O pacto ainda tratou de assuntos relacionados à redução gradual da utilização de energia proveniente do carvão e o desestímulo à utilização dos combustíveis fósseis.

Ainda, durante a COP-26, discutiu-se a implementação do artigo 6º do Acordo de Paris, que trata dos mecanismos de mercado para a cooperação entre as partes, com vistas à consecução de suas contribuições nacionalmente determinadas. Tais mecanismos têm por objetivo apoiar a transferência das reduções de emissões entre os países, incentivando, ainda, o setor privado a investir em soluções climáticas.

As decisões sobre as regras de implementação foram adotadas para ação em três diferentes frentes: a) orientação para abordagens cooperativas, para que as Partes, por meio de acordos bilaterais possam transferir redução de emissões entre elas; b) estipulação de regras para estruturação de um novo mecanismo de projeto, que permita que as empresas privadas que reduzam suas emissões possam vender seus créditos à outras empresas de outros países; c) adoção de um programa de trabalho para apoiar abordagens não relacionadas ao mercado, que estão sendo implementadas entre as Partes, com vistas a garantir cooperação em áreas como o desenvolvimento de fontes de energia limpa[50].

Em 2022, a COP-27 ocorreu em Sharm El Sheikh, Egito, e, em 2023, a COP-28 ocorreu em Dubai, Emirados Árabes Unidos. Poucos avanços foram vislumbrados ao final dos dois eventos internacionais. Após a COP-27 foi assinado o "Plano de Implementação de Sharm El-Sheikh", cujo destaque ficou para a criação (mas não da implantação) de um fundo de perdas e danos para os países mais vulneráveis às mudanças

climáticas. O "Consenso dos Emirados Árabes Unidos", por sua vez, firmado após a COP-28, trouxe como destaque a previsão de redução gradual do uso de combustíveis fósseis (petróleo, carvão e gás natural) para diminuir a emissão de gases de efeito estufa, responsáveis pelas mudanças climáticas que têm impactado o planeta.

1.3. O Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris

As origens do Protocolo de Quioto remontam à 43º Assembleia Geral da ONU, ocorrida em 1988, durante a qual, o governo da República de Malta apresentou o tema intitulado por "Conservação do Clima como Parte do Patrimônio Comum da Humanidade", conforme narrado na Resolução A/RES/43/53. Desde aquela oportunidade, o órgão recomendou ao Secretário Geral da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e ao Diretor Executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUD), iniciassem imediatamente atividades relacionadas, dentre outros pontos, ao desenvolvimento de possíveis estratégias de respostas para limitar ou mitigar as repercussões das mudanças climáticas.

Com o advento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, em 1992, ilustrou-se, como objetivo, "a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático" (art. 2º). Para tanto, as partes traçaram como premissas, a responsabilidade comum,

porém diferenciada dos países, a métrica da precaução para adoção das políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima, a integração das políticas aos programas nacionais de desenvolvimento e a cooperação para promoção de um sistema econômico internacional, sem que as medidas unilaterais constituam meio de discriminação arbitrária ou injustificável ou restrição velada ao comércio internacional (art. 3º).

A Convenção divide, por um lado, países do Anexo I (países desenvolvidos e demais partes), que se comprometeram, originalmente, a adotar políticas nacionais e medidas correspondentes para mitigar a mudança do clima, limitando suas emissões antrópicas de gases de efeito estufa e protegendo e aumentando seus sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa, e a apresentar, dentro de 6 (seis) meses da entrada em vigor para si da Convenção, e periodicamente a partir de então, informações pormenorizadas sobre as políticas e medidas adotadas.

Por outro lado, os países do Anexo II (países em processo de transição para uma economia de mercado), comprometeram-se a prover recursos financeiros novos e adicionais para cobrir integralmente os custos incorridos por Partes países em desenvolvimento no cumprimento de suas obrigações e para cobrir a transferência de tecnologias, de que necessitam as Partes países desenvolvimento.

Isso não quer dizer que os países em desenvolvimento não estivessem incluídos como partes da Convenção. Em verdade, baseando-se no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, em decorrência da dívida histórica, estes eram considerados emissores, *per capita*, de baixa parcela de

emissões globais. Mesmo assim, a Convenção, apesar de lhes conferir, originalmente, vulnerabilidade e um papel passivo de receptores de recursos e de novas tecnologias, afirmou que as medidas para enfrentamento das mudanças do clima devem ser coordenadas, de forma integrada entre todas as partes.

Após a adoção da Convenção, o INC/FCC (Comitê Intergovernamental de Negociação para uma Estrutura Convenção sobre Mudança do Clima) – criado após a 45ª Sessão da Assembleia Geral da ONU em 1990, para a preparação da Convenção-Quadro – reuniram-se para tratar de temas que não haviam sido regulamentados no texto originário da Convenção, tais como: questões relacionadas com compromissos individuais; questões relacionadas com as disposições financeiras e como o mecanismo para apoio técnico e financeiro ao desenvolvimento países; questões processuais e jurídicas; e questões institucionais. Foi durante a décima reunião do Comitê (INC-10), que Trinindad e Tobago – como representante da AOSIS (Aliança dos Pequenos Países Insulares – submeteu um protocolo ao secretariado, que propunha a redução das emissões de gases de efeito estufa em, ao menos, 20% em comparação ao emitido no ano de 2005[51].

O **Protocolo de Quioto** foi adotado durante a 3ª Conferência das Partes, em 1997. Não se trata de uma nova Convenção-Quadro, mas sim, de um acordo subsidiário que mantém uma ligação lógica com a Convenção[52]. Esta natureza subsidiária resta evidenciada já a partir do Preâmbulo do Protocolo, o qual destaca que as partes convieram, "procurando atingir o objetivo final da Convenção", "lembrando as disposições da Convenção".

De acordo com o art. 3º, as partes descritas no Anexo 1, deverão, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa, não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões descritos no Anexo B, com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em, pelo menos, 5% (cinco por cento) abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012.

Caberia às partes – de acordo com o § 9º do art. 3º, estabelecer, para o futuro, novos compromissos a serem alcançados pelas partes incluídas no Anexo I, mediante emenda ao Anexo B do Protocolo. Aliás, até mesmo com relação à própria meta do primeiro período, o art. 9º prevê que a COP reveja periodicamente o protocolo, "à luz das melhores informações e avaliações científicas disponíveis sobre a mudança do clima e seus impactos, bem como de informações técnicas, sociais e econômicas relevantes" (art. 9º, § 1º).

> Para facilitar o cumprimento de parte destas metas estabelecidas para as Partes do Anexo I, levando em consideração que o cumprimento destas metas exigiria consideráveis esforços econômicos, o Protocolo de Quioto criou três mecanismos de flexibilização: (i) Implementação Conjunta; (ii) Comércio de Emissões e o (iii) Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.[53]

Prevista no art. 6º, a **Implementação Conjunta** destina-se aos países do Anexo 1. Cada parte poderá

transferir ou adquirir de outra parte, unidade de redução das emissões decorrentes de projetos implementados em seu território, que visem à redução das emissões antrópicas por fontes ou o aumento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa. "Trata-se de iniciativa conjunta entre dois países desenvolvidos visando ao cumprimento de suas metas de maneira economicamente mais favorável"[54].

O **Comércio de Emissões** tem previsão no art. 17 e contempla apenas as partes incluídas no Anexo I, que podem negociar, entre si, parte de suas permissões de emissões. "Assim, exemplificativamente, o Japão poderia adquirir da França uma cota de emissões, na hipótese de o Japão não ter cumprido a sua meta e a França tê-la superado"[55].

Por fim, tem-se o **Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)**, por meio do qual, nos termos do art. 12, partes não incluídas no Anexo I podem comercializar suas reduções certificadas de emissões, com partes incluídas no Anexo I, permitindo-se, desta forma, que as primeiras atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção.

O Protocolo de Quioto foi assinado e ratificado por 173 países. Contudo, sem a participação da China – que, apesar de signatária, não tem compromissos definidos, por não fazer parte do Anexo I – e com a saída dos Estados Unidos durante a COP-6[56], o referido acordo não engrenou (juntos, conforme dados da Global Carbon Atlas, os países representavam, em 2019, aproximadamente, 40% das emissões de GEEs no Mundo)[57].

Nos anos que se sucederam à formulação do Protocolo de Quioto, a Conferência das Partes tentou, mediante novas adesões, alcançar a métrica de redução em 5% (cinco por cento) abaixo dos níveis de 1990. Com a superação da primeira etapa, em 2012, os países, por ocasião da COP-18, em Doha, chegaram a estruturar o segundo período do protocolo, com início para janeiro de 2013 e término previsto para 2020. Desta vez, outros países responsáveis por um elevado percentual de emissão de gases de efeito estufa também decidiram ficar de fora, entre eles, é possível citar o Japão, a Nova Zelândia, o Canadá e a Rússia, além dos Estados Unidos e da China.

O principal argumento dos países desenvolvidos, durante as Conferências das Partes, era o de que países em desenvolvimento – como os BRICS – passaram a ser responsáveis, nos anos que sucederam Quioto, por grande parte das emissões globais, razão pela qual não mais poderiam ficar de fora de um compromisso internacional vinculante.

Com a alarmante apresentação do 5º Relatório do IPCC[58], em 2014, e com a demonstração numérica do crescimento das emissões dos gases de efeito estufa nos anos que sucederam Quioto, a Conferência das Partes, então, passou a discutir novas metodologias que permitissem a formulação de um novo acordo internacional, que contemplasse não só os países desenvolvidos, como também, os países em desenvolvimento. Além disso, que permitissem a superação da métrica vinculante, com o advento de propostas voluntárias.

O anseio por um novo acordo internacional – destaca-se – ressalta a importância da governança na

formulação de compromissos climáticos. Não fosse o papel desempenhado pelos sujeitos e demais atores de direito internacional ao longo das Conferências das Partes, a sociedade não alcançaria uma nova métrica nos anos seguintes. A **superação do Protocolo de Quioto**, nesse sentido, não pode ser entendida como um fracasso das relações diplomáticas, mas sim, decorrência de outras questões assim sintetizadas:

> O MDL nos moldes do já moribundo Protocolo de Kyoto é muito criticado pela ausência de controle quanto aos seus resultados e se os requisitos do art. 12, § 5º, do Protocolo são efetivamente atendidos. Também é criticado por se tratar, segundo alguns, de uma alternativa aos países desenvolvidos para se eximirem de suas responsabilidades históricas e morais atinentes às mudanças climáticas. Outros dizem que o problema do MDL é a ausência de regras claras em relação a quanto de esforço para mitigação de emissões de GEE os países desenvolvidos poderiam adotar por meio do MDL. Já os países desenvolvidos sempre criticaram o fato de não poderem fazer uso entre si do MDL, além do fato de os países em desenvolvimento não se encontrarem obrigados a atingir metas de reduções de emissões, nos termos do Protocolo. Os Estados mais ricos do planeta não aceitam o fato de países como China, Índia, Brasil, África do Sul, Indonésia, Coreia do Sul, México, entre outros, não se encontrarem obrigados por qualquer compromisso para a redução de emissão de GEE.[59]

Em 2014, durante a realização da COP-20, as relações de governança em torno da formulação de um

novo acordo conduziram os países na formulação do então denominado "Chamado de Lima para a Ação Climática" ou "Rascunho Zero". Considerado a base do – ainda – futuro "Acordo de Paris", apresentou à sociedade internacional a técnica ***bottom-up***[60] das iNDC (*Intended Nationally Determined Contributions*), que superava uma das principais dificuldades vislumbradas para a implementação do Protocolo de Quioto: o modelo ***top-down*** para a estipulação de obrigações internacionais:

> Tida como a área-chave do Acordo de Paris, a mitigação é inicialmente estruturada nas Contribuições Nacionalmente Determinadas (CND) apresentadas pelos Estados signatários: por cada país e submetidas à UNFCCC com o objetivo de reduzirem suas emissões de GEE. Elas serão flexíveis e se encontrarão averbadas em um registro público (art. 4º, § 12). Os Estados poderão escolher o seu nível de ambição, o qual deverá ser atualizado a cada 5 (cinco) anos e com a obrigação de não regressão, ou seja, não pode o Estado diminuir a sua ambição de redução de emissão de poluentes.[61]

O **Acordo de Paris** foi celebrado em 2015, por ocasião da 21ª Conferência das Partes. Sua redação é resultado de intensos debates iniciados em Durban, na África do Sul, em 2011. Naquela oportunidade, os países celebraram a segunda fase do Protocolo de Quioto, além de estipular um roteiro para um novo acordo global. A Plataforma de Durban foi estruturada com o objetivo de manter o aumento da temperatura abaixo de 2 (dois) graus Celsius através da redução de

emissões de gases do efeito estufa nas próximas décadas, conforme decisão 1/CP.17.

Conforme previsão contida já no preâmbulo, o Acordo de Paris rege-se pelos princípios da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, em especial, pelos princípios da equidade e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Além disso, visa assegurar a integridade de todos os ecossistemas, destacando, neste ponto, a expressão reconhecida por algumas culturas como "Mãe Terra", e a importância do que veio a se convencionar de "justiça climática"[62].

Assim como ocorreu em 1997, por força do Protocolo de Quioto, o Acordo de Paris não substituiu a Convenção-Quadro de 1992. Foi, porém, um documento adicional, firmado para reforçar a sua implementação, traçando, como métrica, a manutenção do aumento da temperatura média global bem abaixo de 2ºC em relação aos níveis pré-industriais, convidando os países a envidar esforços para limitar esse aumento a 1,5ºC. Além disso, conforme seu art. 2º, objetiva "aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, de uma maneira que não ameace a produção de alimentos"[63] e, ainda, "tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima"[64].

Diferentemente, contudo, do Protocolo de Quioto, o novo acordo prevê que as partes indiquem suas contribuições nacionalmente determinadas com vistas a

uma resposta global em face da mudança do clima, convidando, nos termos de seu art. 3º, os países a comunicarem "esforços ambiciosos"[65], que deverão representar "uma progressão ao longo do tempo, reconhecendo a necessidade de apoiar as Partes países em desenvolvimento na implementação efetiva deste Acordo"[66].

Nesse, as "Partes" são os signatários do Acordo e não mais divididas em anexos, como ocorreu em 1997. Isso não quer dizer, porém, que a dívida histórica foi perdoada pelos países em desenvolvimento. Em diversas oportunidades, como no art. 4º, o tratado destaca as responsabilidades comuns, porém diferenciadas: "As Partes países desenvolvidos deverão continuar a assumir a dianteira, adotando metas de redução de emissões absolutas para o conjunto da economia"[67], por outro lado, "As Partes países em desenvolvimento deverão continuar a fortalecer seus esforços de mitigação, e são encorajadas a progressivamente transitar para metas de redução ou de limitação de emissões para o conjunto da economia"[68].

A comunicação das ***Intended Nationally Determined Contributions*** (**iNDCs**)[69] pelos países signatários feita à Conferência das Partes deve ser acompanhada de todas as informações necessárias para fins de clareza, transparência e compreensão, de acordo com a decisão 1/CP.21. Além disso, cada parte deverá comunicar uma nova iNDC a cada 5 (cinco) anos, podendo, a qualquer tempo, ajustar a sua contribuição vigente com vistas a aumentar o seu nível de ambição. A partir do momento em que a iNDC é

inscrita em um registro público mantido pelo Secretariado, a intenção se torna compromisso, passando a ser chamada de ***Nationally Determined Contributions*** (**NDC**).

1.4. O NDC brasileiro

O Brasil apresentou sua iNDC ao Secretariado do Acordo de Paris, em dezembro de 2016, comprometendo-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, até 2025 e, adicionalmente, a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, até 2030.

Os **mecanismos de implementação** destacados no iNDC foram: a) aumento da participação de bioenergia sustentável na matriz energética brasileira para aproximadamente 18% até 2030; b) no setor florestal, fortalecer o cumprimento do Código Florestal e de políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030, além de restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030 e ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, por meio de sistemas de georreferenciamento e rastreabilidade aplicáveis ao manejo de florestas nativas; e c) no setor de energia, alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030[70].

De acordo com dados publicados[71], pela Empresa de Pesquisa Energética, vinculada ao Ministério de

Minas e Energia, em 2019, a produção de energia primária renovável está em 41%, sendo que os produtos decorrentes da cana-de-açúcar – mencionados expressamente na iNDC – correspondem a 16,2% da produção brasileira. Ao referir-se à oferta interna, o estudo aponta que 46,2% da energia brasileira decorre de fontes renováveis, sendo 18% decorrentes de derivados da cana-de-açúcar[72]. Em 2005, as fontes provenientes de produtos da cana-de-açúcar representavam 13,8% da matriz energética, ao passo que outras fontes primárias renováveis eram apenas 2,9%[73].

Além disso, quanto à emissão de gases de efeito estufa, de acordo com o Relatório-Síntese do Observatório do Clima[74], em 2005, o país emitiu 3 bilhões de toneladas brutas de gases de efeito estufa, medidas em gás carbônico equivalente (CO_2). Em 2019, esse valor ficou em 2,17 bilhões de toneladas brutas de gases de efeito estufa, ou seja, uma redução total de, aproximadamente, 27%[75].

Apesar do aparente otimismo com relação ao alcance das metas quanto à participação de bioenergia sustentável na matriz energética brasileira e de uma participação estimada em 45% de energias renováveis na composição da matriz energética, com relação às florestas, os dados estatísticos caminham em direção oposta. De acordo com dados publicados pelo Ministério do Meio Ambiente[76], em 2008, o Brasil possuía área florestal de 524 milhões, dividida em todos os biomas e Estados. Considerando o referido valor como métrica para cálculo dos 12 milhões compromissados, o país deveria chegar, até 2025, com área de 536 milhões de hectares restaurados.

Ocorre, contudo, que, de acordo com os dados publicados pelo Serviço Florestal Brasileiro em 2019[77], a área florestal total estava em 497.962.509 hectares. Em outras palavras, houve uma redução de, aproximadamente, 5%, se comparado com a área calculada no ano de 2008.

Em 9 de dezembro de 2020, o país apresentou comunicação ao **Comitê do Acordo de Paris**, reafirmando seu compromisso em reduzir a emissão ambientalmente amigáveis de gases de efeito estufa em 37%, até 2025, em comparação com 2005, e em 43%, até 2030, em comparação com 2005. Colocando-se como um "país em desenvolvimento", com "industrialização tardia", informou considerar alcançar a neutralidade de carbono no ano 2060[78-79]. Naquela mesma oportunidade, condicionou maior ambição em suas metas à concessão, pelos países desenvolvidos, de 10 bilhões de dólares por ano.

Para o WWF Brasil, tratou-se de um verdadeiro retrocesso. Em sua visão, além de difusa e confusa, há a possibilidade de redução da meta de mitigação, dado que o documento não mostra os números absolutos sobre os quais se baseia:

> A referência das emissões do ano base, 2005, era de 2,1 GtCO2e na primeira NDC e passa para 2,8 GtCO2e por causa de um aprimoramento metodológico. Ou seja, as metas absolutas que antes representavam níveis de emissões líquidas de 1,3 GtCO2e em 2025 e 1,2 GtCO2e em 2030 passam para 1,8 GtCO2e em 2025 e 1,6 GtCO2e em 2030. Isso quer dizer que a NDC do Brasil está compatível apenas com um limite de temperatura bem acima dos 2°C dos níveis pré-industriais, lembrando que o

> Acordo de Paris definiu em manter a temperatura bem abaixo de 2°C, com vistas a 1,5°C.[80]

Em 31 de outubro de 2021, o governo brasileiro apresentou Carta de Submissão informando que o país antecipou sua meta de neutralidade para o ano 2050, sem, contudo, indicar maiores detalhes de como esse objetivo será alcançado[81]. Em discurso durante a COP-26[82], o ministro do Meio Ambiente assegurou que o país vai zerar o desmatamento ilegal até 2030. O intento, contudo, ainda não faz parte dos registros constantes no portal do NDC Registry[83].

Apesar de o discurso traçar um objetivo audacioso para o país, seu alcance dependerá da implementação de medidas concretas. A ação contra o desmatamento ilegal pressupõe, em curto prazo, monitoramento para controle de dados e fiscalização.

Nos últimos anos, a NDC brasileira passou por atualizações. A primeira, em 2020, manteve os percentuais (37% e 43%), mas aumentou o valor limite das emissões para alcançar tais percentuais. O limite indicado em 2015, era de 1,3 GtCO2 até 2025 (representando os 37%) e de 1,2 GtCO2 até 2030 (representando 43%). Com a primeira atualização, os limites passaram a ser de 1,79 GtCO2 até 2025 e de 1,62 GtCO2 até 2030.

A segunda atualização passou a indicar um limite de emissões de 1,61 GtCO2 até 2025 e de 1,28 GtCO2 até 2030. A partir desta edição, os percentuais passaram a ser de 37% de redução até 2025 e de 50% até 2030.

Em 2023, a terceira atualização passou a indicar um limite de emissões de 1,32 GtCO2 até 2025 e de 1,20 GtCO2 até 2030. A partir desta edição, os percentuais

passaram a ser de 48% de redução até 2025 e de 53% até 2030. Além disso, em 2023, o Brasil reiterou seu compromisso de alcançar emissões líquidas neutras até 2050, ou seja, tudo que o país emitir deverá ser compensado com fontes de captura de carbono, como plantio de florestas, recuperação de biomas ou outras tecnologias.

2. POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇAS DO CLIMA (LEI Nº 12.187/2009)

2.1. Breve histórico legislativo

Derivada do Projeto de Lei nº 18/2007, de autoria do Deputado Sarney Filho, a redação originária foi apresentada ao Plenário da Câmara Legislativa em 5 de fevereiro de 2007, por meio do Ofício 07/2007-CN, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da adoção de medidas por parte do Poder Público, objetivando a redução das emissões dos gases responsáveis pelo efeito estufa".

Em 23 de março de 2007, foi anexado ao PL nº 479/2007, que "Dispõe sobre o sistema de vigilância das emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa", de autoria do Deputado Fernando Gabeira; em 26 de abril do mesmo ano, ao PL nº 759/2007, que "Institui o Programa de Neutralização do Carbono no âmbito nacional, amenizando as emissões de carbono geradas por todos os órgãos de Poder Público" do Deputado Ruy Pauletti; em 6 de julho de 2007, ao PL nº1378/2007, de autoria da Deputada Rebeca Garcia, que "Dispõe sobre a

redução da emissão de gases do efeito estufa no território nacional e dá outras providências; em 29 de abril de 2008, ao PL nº 3.258/2008, de autoria da Deputada Perpétua Almeida, que "Estabelece princípios e diretrizes para uma Política Nacional de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas"; em 13 de junho de 2008, ao PL nº 3.535/2008, de autoria do Poder Executivo, que "Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências" e, em 23 de setembro de 2009, ao PL nº 5.999/2009, de autoria da Deputada Rebeca Garcia, que "Torna obrigatório a elaboração e publicização do Relatório Bienal de Emissão de Gases Causadores do Efeito Estufa – REGE, por parte das empresas emissoras do setor público, e aquelas do setor privado não enquadradas na Lei nº 9.841 de 5 de outubro de 1999, e dá outras providências.".

Conforme parecer do Relator designado, Deputado Indio da Costa, que recomendou a provação do PL[84]:

> As consequências sociais, econômicas e ambientais previstas são catastróficas, se nada for feito. A boa notícia é que muito pode ser feito para alterar o rumo do cenário que se afigura. Melhor, ainda, é que o custo das ações necessárias para conter o aquecimento global e reverter ou, ao menos, minimizar, as mudanças climáticas em curso são muito menores que os prováveis custos que advirão das consequências de nada fazer.

Em 27 de outubro de 2009, a Comissão Especial ao Projeto de Lei, apresentou um substituto ao PL nº 18/2007, que, em Sessão Deliberativa do dia 27 de

outubro de 2009, foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em votação em turno único. No Senado Federal, o PL foi aprovado, com revisões e quatro emendas. Em seguida, o PL foi definitivamente aprovado pela Câmara Federal, em sessão realizada no dia 9 de dezembro de 2009.

A Presidência da República, conforme Mensagem 1.123/2009, resolveu vetar o inciso VI, do artigo 3º, a pedido do Ministério da Fazenda, por conter mandamentos genéricos sobre finanças públicas, que é matéria afeta a Lei Complementar e, porque o dispositivo contrariaria a Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial o princípio de que as prioridades de cada exercício devam ser definidas por meio das leis de diretrizes orçamentárias.

O Ministério de Minas e Energia suscitou o veto ao inciso III, do artigo 4º, por entender que "a atual política energética do País já tem priorizado a utilização de fontes de energia renováveis em sua matriz e obtido avanços amplamente reconhecidos no uso de tecnologias limpas"[85]. Suscitou, ainda, o veto ao artigo 10º, por entender que: "essa indicação, entretanto, não está adequadamente concatenada com as necessidades energéticas do País, o que pode fragilizar a confiabilidade e a segurança do sistema energético nacional"[86].

A Lei nº 12.187/2009 – numeração recebida após a sanção presidencial, foi regulamentada, incialmente, pelos Decretos nºs 7.343/2010 e 7.390/2010, que foram revogados pelo Decreto nº 9.578/2018.

Em 4 de novembro de 2021, foi aprovado, no Senado Federal, o PL nº6.539/2019, de autoria da

Comissão de Meio Ambiente do Senado, que "altera a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, para atualizá-la ao contexto do Acordo de Paris e aos novos desafios relativos à mudança do clima". Atualmente, o PL está em tramitação na Câmara dos Deputados.

2.2. Conceitos normativos

O art. 2º da Lei nº 12.187/2009, descreve conceitos importantes para a perfeita compreensão dos destinatários da norma. O primeiro deles é o conceito de "**adaptação**". Para a norma, são: "iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima". A Convenção Quadro menciona a referida palavra para descrever as obrigações das Partes, em especial, em seu artigo 4, 1., *e*: as Partes devem: "cooperar nos preparativos para a adaptação aos impactos da mudança do clima (...)" (art. 2º, I, da Lei nº 12.187/2009).

Ao conceituar os "**efeitos adversos da mudança do clima**", o art. 2º, II, da Lei nº 12.187/2009, prevê: "mudanças no meio físico ou biota resultantes da mudança do clima que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e manejados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos". O referido conceito, que repete o texto da Convenção-Quadro, reforça a compreensão de que o

efeito estufa é um fenômeno natural, mas que os seus efeitos negativos devem ser condenados.

Por "**mudança do clima**", a lei brasileira – repetindo a redação internacional – refere-se àquela "que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis" (art. 2º, VIII, da Lei nº 12.187/2009). Evidente, portanto, que o fenômeno decorre de intervenções antrópicas, não se confundindo com o próprio efeito estufa.

As mudanças climáticas e seus efeitos negativos decorrem das "**emissões**" de "**gases de efeito estufa**" ("constituintes gasosos, naturais ou antrópicos, que, na atmosfera, absorvem e reemitem radiação infravermelha"); (art. 2º, V, da Lei nº 12.187/2009)em uma área específica, em um período de tempo determinado, provenientes de "**fontes**", que são processos ou atividades que liberam, na atmosfera, "gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa" (art. 2º, IV, da Lei nº 12.187/2009).

Para lidar com os "**impactos**" ("os efeitos da mudança do clima nos sistemas humanos e naturais") (art. 2º, VI, da Lei nº 12.187/2009), a legislação trata dos "**sumidouros**" são processos, atividades ou mecanismos que removem da "atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa" (art. 2º, IX, da Lei nº 12.187/2009). A partir deles, possível falar em "**mitigação**", que são "mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as

emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros" (art. 2º, VII, da Lei nº 12.187/2009).

Merece menção, o termo "**Reservatório**" utilizado pela Convenção-Quadro, que "significa um componente ou componentes do sistema climático no qual fica armazenado um gás de efeito estufa ou um precursor de um gás de efeito estufa".

Por fim, vale listar o conceito de "**vulnerabilidade**": "grau de suscetibilidade e incapacidade de um sistema, em função de sua sensibilidade, capacidade de adaptação, e do caráter, magnitude e taxa de mudança e variação do clima a que está exposto, de lidar com os efeitos adversos da mudança do clima, entre os quais a variabilidade climática e os eventos extremos" (art. 2º, X, da Lei nº 12.187/2009).

2.3. Princípios da PNMC

Em seu art. 3º, a Lei nº 12.187/2009 lista os princípios aplicáveis à aludida política pública de mudanças climáticas. São eles: precaução, prevenção, participação cidadã, desenvolvimento sustentável e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional.

Por "**precaução e prevenção**", a Convenção-Quadro menciona que as partes devem adotar medidas para prever, evitar ou minimizar as causas das mudanças climáticas, mesmo quando as ameaças não gozarem de certeza científica. Em qualquer hipótese, "políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de

modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível".

Para adoção desses princípios, a PNMC lista as seguintes medidas: que todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático e que serão tomadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional, sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos.

A "**participação**" de todos – baseada na regra das "**responsabilidades comuns, porém diferenciadas**", é fundamento relevante para todo o regime internacional de mudanças climáticas. Já no preâmbulo da Convenção-Quadro, fala-se em "cooperação possível de todos os países e sua participação em uma resposta internacional efetiva e apropriada, conforme suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades e condições sociais e econômicas". Internamente, a ação conjunta deve considerar e integrar aquelas promovidas no âmbito estadual e municipal por entidades públicas e privadas.

Além disso, a participação popular é considerada uma obrigação das partes, conforme art. 4º da Convenção: "Promover e cooperar na educação, treinamento e conscientização pública em relação à mudança do clima, e estimular a mais ampla participação nesse processo, inclusive a participação de organizações não-governamentais".

Para a PNMC, internamente, as medidas tomadas para fins de instrumentalização da participação, devem levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos de sua aplicação, distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado e sopesar as responsabilidades individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima.

O "**desenvolvimento sustentável**", por sua vez, é considerado pela PNMC como condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional.

2.4. Objetivos da PNMC

Nos termos do art. 4º da Lei nº 12.187/2009, a PNMA tem como objetivos: I – a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático; II – a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes; IV – o fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional; V – a implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos; VI – a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos

grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional; VII – a consolidação e a expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas; e VIII – o estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE.

Nos termos do art. 12 da Lei nº 12.187/2009, o Governo Federal havia traçado um compromisso nacional voluntário, "com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020". Diante da homologação da NDC brasileira, em 2016, esse compromisso inicial deixou de existir, subsistindo, atualmente, aquele firmado junto ao Acordo de Paris.

2.5. Diretrizes da PNMC

De acordo com o art. 5º da Lei nº 12.187/2009, os **compromissos internacionais** assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário são considerados diretrizes da PNMC.

Como apontado acima, a Convenção-Quadro estruturou um regime internacional que, pela própria formatação moldura deste acordo internacional, permite a edição de normas complementares, como, por exemplo, o Protocolo de Quioto de 1997 e o Acordo de Paris de 2015.

Em conjunto, tais documentos traçam premissas, instrumentos, objetivos e metas a serem alcançados

durante a vigência do regime internacional. Vale lembrar que o Brasil, atualmente, está comprometido a reduzir suas emissões, conforme NDC apresentada à Conferência das Partes, em 2016.

Às partes compromissadas, recomenda-se, como diretriz, a **adoção de ações de mitigação dos impactos negativos** sobre o efeito estufa. Tais ações devem ser implementadas em consonância com o princípio do desenvolvimento sustentável e devem, sempre que possível, ser mensuráveis para sua adequada quantificação e verificação contínua. Além das ações de mitigação, cabe aos compromissados adotar **medidas de adaptação** para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico.

Ainda na esfera internacional, cabe aos interessados, promover a cooperação internacional no âmbito bilateral, regional e multilateral para o financiamento, a capacitação, o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias e processos para a implementação de ações de mitigação e adaptação, incluindo a pesquisa científica, a observação sistemática e o intercâmbio de informações.

O Poder Público deve traçar **estratégias integradas de mitigação e adaptação** à mudança do clima, nos âmbitos local, regional e nacional, estimulando e apoiando a participação dos governos de todas as esferas, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima.

A ação do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada pode-se dar mediante a **promoção e o desenvolvimento de pesquisas**

científico-tecnológicas, e a difusão de tecnologias, processos e práticas orientados a: a) mitigar a mudança do clima por meio da redução de emissões antrópicas por fontes e do fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa; b) reduzir as incertezas nas projeções nacionais e regionais futuras da mudança do clima; c) identificar vulnerabilidades e adotar medidas de adaptação adequadas.

São diretrizes também, a utilização de **instrumentos financeiros e econômicos** para promoção de ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, além da identificação de **instrumentos de ação governamental** já estabelecidos e que sejam aptos a contribuir para proteger o sistema climático. Nestes instrumentos de ação governamental, a lei expressamente menciona: o apoio e o fomento às atividades que efetivamente reduzam as emissões ou promovam as remoções por sumidouros de gases de efeito estufa; o aperfeiçoamento da observação sistemática e precisa do clima e suas manifestações no território nacional e nas áreas oceânicas contíguas; a promoção da disseminação de informações, a educação, a capacitação e a conscientização pública sobre mudança do clima; o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção: a) de práticas, atividades e tecnologias de baixas emissões de gases de efeito estufa; b) de padrões sustentáveis de produção e consumo.

2.6. Instrumentos da PNMC

2.6.1. Plano Nacional sobre Mudança do Clima

O Governo Federal, por meio do Decreto nº 6.263/2007, instituiu o **Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM)**, com o objetivo – entre outros – de orientar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima. Passados alguns meses desde a sua criação, o CIM, em abril de 2019, apresentou ao país, o PNMC[87]:

> O Plano Nacional sobre Mudança do Clima que ora apresentamos ao país, constituísse em um marco relevante para a integração e harmonização de políticas públicas, seguindo as diretrizes gerais da Política Nacional encaminhada este ano ao Congresso Nacional. É fruto do trabalho do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e de seu Grupo-Executivo, instituídos há cerca de 1 (um) ano para cumprir esse propósito, com a colaboração de outros colegiados e instâncias como o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, a III Conferência Nacional do Meio Ambiente, bem como Fóruns Estaduais de Mudanças Climáticas e organizações da sociedade.

Atualmente, com a denominação de Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde, como órgão de deliberação, o Conselho de Ministros, composto dos Ministros de Estado: I – Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá; II – das Relações Exteriores; III – da Economia; IV – da Infraestrutura; V – da

Agricultura, Pecuária e Abastecimento; VI – de Minas e Energia; VII – da Ciência, Tecnologia e Inovações; VIII – do Meio Ambiente; IX – do Desenvolvimento Regional; X – do Trabalho e Previdência; e XI – Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República.

A responsabilidade pela elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima ficou a cargo do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx), no âmbito da então CIM, que era coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente.

Como resultado do trabalho do Gex, encaminhou-se ao Poder Legislativo no dia 5 de junho de 2008 – Dia Internacional do Meio Ambiente – proposta da Política Nacional sobre Mudança do Clima, por meio do Projeto de Lei nº 3.535/2008. O aludido Projeto de Lei, como visto anteriormente, foi anexado ao Projeto de Lei nº 18/2007, que, posteriormente, foi convertido na Lei nº 12.187/2009.

Os **objetivos específicos do plano** são: (i) fomentar aumentos de eficiência no desempenho dos setores da economia na busca constante do alcance de melhores práticas; (ii) buscar manter elevada a participação de energia renovável na matriz energética, preservando posição de destaque que o Brasil sempre ocupou no cenário internacional; (iii) fomentar o aumento sustentável da participação de biocombustíveis na matriz de transportes nacional e, ainda, atuar com vistas à estruturação de um mercado internacional de biocombustíveis sustentáveis; (iv) buscar a redução sustentada das taxas de desmatamento, em sua média quadrienal, em todos os biomas brasileiros, até que se atinja o desmatamento

ilegal zero; (v) eliminar a perda líquida da área de cobertura florestal no Brasil até 2015; (vi) fortalecer ações intersetoriais voltadas para a redução das vulnerabilidades das populações; e (vii) procurar identificar os impactos ambientais decorrentes da mudança do clima e fomentar o desenvolvimento de pesquisas científicas para que se possa traçar uma estratégia que minimize os custos sócio econômicos de adaptação do País.

Tais objetivos embasam o compromisso nacional voluntário adotado nos termos do art. 12 da Lei nº 12.187/2009: "Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como **compromisso nacional voluntário**, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020".

Em 22 de novembro de 2018, foi aprovado o Decreto nº 9.578/2018, que integrou, ao Plano Nacional, planos de ação para a prevenção e o controle do desmatamento nos biomas e os planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas. De acordo com o seu artigo 3º, as revisões do Plano Nacional[88] ocorrerão previamente à elaboração dos Planos Plurianuais e as revisões dos planos setoriais e dos destinados à proteção dos biomas em períodos regulares, ocorrerão em prazo não superior a 2 (dois) anos.

2.6.2. Fundo Nacional sobre Mudança do Clima

No Plano Nacional apresentado em 2008, o Governo Federal noticiou que estava envidando esforços para estabelecer um Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima. O Fundo foi instituído, tempos depois, por meio da Lei nº 12.114/2009: "Esta Lei cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC, dispondo sobre sua natureza, finalidade, fonte e aplicação de recursos", regulamentado pelo Decreto nº 7.343, de 26-10-2010, e atualmente regido pelo Decreto nº 10.143, de 28-11-2019.

O **Fundo Clima**, que tem natureza contábil e é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, visa assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos.

De acordo com o seu art. 3º, constituem recursos do FNMC: I – até 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso II, do § 2º, do art. 50 da Lei nº 9.478, de 1997; II – dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual da União e em seus créditos adicionais; III – recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal; IV – doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas; V – empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais; VI – reversão dos saldos anuais não aplicados; VII – recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos; VIII – rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo; e IX – recursos de outras fontes.

A gestão do fundo é exercida por um Comitê Gestor vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, que o coordenará, cuja competência e composição são estabelecidos em regulamento, assegurada a participação de 6 (seis) representantes do Poder Executivo federal e 5 (cinco) representantes do setor não governamental (art. 13 do Decreto nº 9.578/2018). O FNMC tem como agente financeiro o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, sendo que este poderá habilitar o Banco do Brasil S.A., a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste do Brasil S.A., o Banco da Amazônia S.A. e outros agentes financeiros públicos para atuar nas operações de financiamento com recursos do FNMC, hipótese em que continuará a suportar os riscos junto ao Fundo (art. 10, parágrafo único, do Decreto nº 9.578/2018).

Para a política nacional, os fundos deste FNMC podem ser utilizados de diferentes formas: reembolsáveis, mediante concessão de empréstimo, por intermédio do agente financeiro; não reembolsáveis, a projetos ou estudos com foco em ações de mitigação da mudança do clima ou de adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, escolhidos segundo as diretrizes emanadas do Comitê Gestor do FNMC.

Além do Fundo Clima, merece menção, também o **Fundo Amazônia**, que foi criado em 2008 com o objetivo de captar investimentos para o combate ao desmatamento, na região. O Fundo é gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e tem o governo da Noruega como parceiro financeiro.

Em 5 de junho de 2020, alguns partidos políticos, por entenderem haver omissão da União em relação à

paralisação do Fundo Amazônia e do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) – dado que, segundo eles, a União estaria deixando de disponibilizar R$ 1,5 bilhão, já em conta, que legalmente devem ser desempenhados para financiar projetos de preservação na Amazônia Legal – ingressaram com Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) perante o STF, que tramita sob o nº 60.

2.6.3. Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas (PPCDAm, PPCerrado, Plano ABC e Plano Setorial de Redução de Emissões da Siderurgia)

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (**PPCDAm**) foi criado em 2004, por meio do Decreto nº 3/2003. Tem como objetivo reduzir de forma contínua o desmatamento e criar as condições de transição para um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. Em 12 de novembro de 2020, algumas entidades civis e partidos políticos, por entenderem que o Governo Federal havia desestruturado os órgãos de fiscalização do PPCDAm, ingressaram com Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (APDF) perante o STF, que tramita sob o nº 760.

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado (**PPCerrado**). Instituído pelo Decreto nº 15/2010, tem por finalidade promover

medidas e ações que visem à redução da taxa de desmatamento, queimadas e incêndios florestais no bioma.

O Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, também denominado **Plano ABC** (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono), é um dos Planos Setoriais elaborados de acordo com o art. 17 do Decreto nº 9.578/2018 e tem a finalidade de organizar o planejamento das ações a serem realizadas para adoção das tecnologias sustentáveis de produção selecionadas para responder aos compromissos assumidos pelo país de redução de emissão de GEE no setor agropecuário.

O **Plano Setorial de Redução de Emissões da Siderurgia** que foi criado pelo Decreto nº 7.390/2010 e que atualmente tem previsão no art. 17 do Decreto nº 9.578/2018, objetiva promover um conjunto ações que induzam a transição da situação atual para o cenário de baixas emissões. O plano tem dois pilares fundamentais: expansão do estoque de florestas plantadas e melhoria da eficiência e da qualidade ambiental do processo de carbonização.

2.6.4. Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de acordo com os critérios estabelecidos por essa Convenção e por suas Conferências das Partes

Como mencionado acima, o Brasil apresentou sua iNDC ao Secretariado do Acordo de Paris, em dezembro de 2016, comprometendo-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, até 2025 e, adicionalmente, a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, até 2030.

2.6.5. Resoluções do Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde

Desde 25 de outubro de 2021, por força do Decreto nº 10.845/2021, a Comissão passou a ser denominada por Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde, de caráter permanente, com a finalidade de estabelecer diretrizes, articular e coordenar a implementação das ações e políticas públicas do País relativas à mudança do clima.

De acordo com o seu regimento interno (Resolução CIMV nº 01/2022), "as deliberações do CIMV serão adotadas sob a forma de resoluções ou por meio de recomendações e aprovações registradas em ata" (art. 11). Tais resoluções orientam o Presidente da República na formulação de políticas públicas, de planos de desenvolvimento e de programas governamentais voltados ao tema das mudanças climáticas. Atualmente, as resoluções vigentes são as seguintes:

- Resolução nº 2 de 17 de agosto de 2021: Dispõe sobre a instituição de Grupo Técnico Temporário com o objetivo de elaborar proposta de

atualização da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC;

- Resolução nº 3 de 17 de agosto de 2021: Dispõe sobre a instituição de Grupo Técnico Temporário para revisão do primeiro ciclo e elaboração de diretrizes para o segundo ciclo de avaliação do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA);
- Resolução nº 4 de 17 de agosto de 2021: Dispõe sobre a instituição de Grupo Técnico Temporário com o objetivo de acompanhar e contribuir com o processo de elaboração da Quinta Comunicação Nacional do Brasil à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – UNFCCC;
- Resolução nº 5 de 20 de outubro de 2021: Aprova a consulta pública de minuta de Projeto de Lei que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e o Crescimento Verde;
- Resolução nº 6 de 6 de outubro de 2021: Aprova o relatório final de monitoramento e avaliação do plano nacional de adaptação à mudança do clima;
- Resolução nº 1 de 20 de abril de 2022: Aprova o Regimento Interno do Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde;
- Resolução nº 2 de 20 de abril de 2022: Aprova o Regimento Interno da Comissão Técnica do Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde;

- Resolução nº 3 de 28 de abril de 2022: Dispõe sobre a instituição de Grupo Técnico Temporário com o objetivo de subsidiar a elaboração da estratégia nacional para implementação da Contribuição Nacionalmente Determinada ao Acordo de Paris e outros instrumentos relacionados à implementação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o acordo de Paris GT-NDC;
- Resolução nº 4 de 28 de abril de 2022: Dispõe sobre a instituição de Grupo Técnico Temporário com o objetivo de subsidiar a implementação dos mecanismos do Artigo 6º do Acordo de Paris no Brasil – GT-ART6;
- Resolução Nº 5 de 28 de abril de 2022: Dispõe sobre a instituição de Grupo Técnico Temporário com o objetivo de subsidiar a implementação do Programa Nacional de Crescimento Verde – GT-PNCV.

Vale lembrar que, nos termos do art. 19 do Decreto nº 10.845/2021, "para que as resoluções da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, instituída pelo Decreto de 7 de julho de 1999, permaneçam em vigor, deverão ser referendadas pelo CIMV".

2.6.6. Medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoção de gases de efeito estufa, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações

e incentivos, a serem estabelecidos em lei específica

O tema da tributação ambiental desperta grande curiosidade e entusiasmo por parte da doutrina de direito e da doutrina de direito tributário[89]. Contudo, ainda hoje, a questão não foi aprofundada sob o aspecto legislativo, sendo tratada de forma esparsa em normas federais, estaduais e municipais, que, em muitas das vezes, dependem de regulamentação específica.

Exemplo interessante decorre da previsão contida no artigo 41 do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). O referido dispositivo, que trata do **Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente**, inclui entre as suas linhas de ação a regulação do clima (inciso I, *e*). Para alcançar essa métrica, lista, como um dos seus instrumentos, "a isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água, trado de perfuração de solo, dentre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito" (inciso II, *f*) e a "dedução da base de cálculo do imposto de renda do proprietário ou possuidor de imóvel rural, pessoa física ou jurídica, de parte dos gastos efetuados com a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008" (§ 1º, inciso II).

Como paradigma de práticas fiscais a serem aplicadas no âmbito da política de mudanças

climáticas, tem-se o estudo denominado "**9 Propostas para uma Reforma Tributária Sustentável**[90]", que fora elaborado pelo Grupo de Trabalho composto por representantes da Rede de Advocacy Colaborativo (RAC), Avina, Centro Brasil no Clima (CBC), CDP, Instituto Clima e Sociedade (iCS), Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), Instituto Ethos, Instituto Escolhas, Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), Observatório do Clima (OC), Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS), WWF Brasil, formado no âmbito da Frente Parlamentar Mista Ambientalista.

De acordo com as contribuições apresentadas pelo Grupo de Trabalho da "Reforma Tributária Verde", algumas alterações importantes devem ser incorporadas à reforma tributária, com vistas a garantir sustentabilidade ao Sistema Tributário Nacional. A primeira delas, é a inclusão, no artigo 43 da Constituição Federal, de um fundo de desenvolvimento regional sustentável que deverá investir em atividades e infraestrutura que promovam equidade social com a redução de emissões de gases de efeito estufa e atividades econômicas socioambientais sustentáveis.

No artigo 150, o Grupo de Trabalho propõe a inclusão dos princípios gerais ambientais como novas limitações ao poder de tributar: "sempre que possível, a instituição de tributos deverá considerar os princípios da prevenção, do poluidor-pagador, do protetor-recebedor e do tratamento tributário diferenciado conforme o impacto ambiental e climático" e a vedação da concessão de incentivos que beneficiem setores ou atividades econômicas em desacordo com metas de redução de emissões de gases de efeito estufa.

Com relação à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDEs), o Grupo de Trabalho propõe a criação da CIDE-Ambiental, para defesa do meio ambiente e a estabilidade climática, da CIDE-Carbono, como instrumento para combater a emissão de gases de efeito estufa, o consumo e a produção de bens e serviços associados e da CIDE-Uso do Solo, que visará ao estímulo do uso produtivo e ambientalmente sustentável do imóvel rural.

Sob o aspecto compensatório, o Grupo de Trabalho propõe a devolução tributária de valores arrecadados a título de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), sobre bens e serviços que contribuam efetivamente para a redução mensurável de emissões de gases de efeito estufa. Além disso, propõe o chamado IBS Ecológico, em substituição ao ICMS-Ecológico, por meio do qual, parcela de 0,5% (meio por cento) dos valores arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios nos será destinada a um fundo especial de governança local sustentável, cujos recursos serão repartidos entre os municípios.

Quanto às regras de competência, recomendam a municipalização do Imposto Territorial Rural, bem como, a estruturação da regra da seletividade ambiental, que permitirá a variação de alíquotas para estimular ou desestimular o consumo de determinados bens, serviços ou direitos, em razão da necessidade e dos benefícios ao bem-estar da população ou de riscos à saúde pública, à segurança pública, à estabilidade climática e ao meio ambiente.

Essas propostas demandam, por certo, alteração constitucional via Emenda, sendo que, somente após a sua promulgação, tais instrumentos poderão ser

utilizados. Contudo, desde já, insta ressaltar a importância de tais modificações tributárias para a alocação de recursos nas ações públicas e privadas de regulação do clima.

2.6.7. Linhas de crédito e financiamento específicas de agentes financeiros públicos e privados

O **Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES)** é principal agente responsável pela concessão de créditos para apoio a projetos relacionados à redução de emissões de gases do efeito estufa e à adaptação às mudanças do clima.

O Programa Fundo Clima, por exemplo, se destina a aplicar a parcela de recursos reembolsáveis do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Busca, por meio de seus subprogramas[91], apoiar a implantação de empreendimentos, a aquisição de máquinas e equipamentos e o desenvolvimento tecnológico relacionados à redução de emissões de gases do efeito estufa e à adaptação às mudanças do clima e aos seus efeitos.

O Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas (PROPFLORA) apoia a implantação e a manutenção de florestas destinadas ao uso industrial. Seus beneficiários são: produtores rurais, pessoas físicas ou jurídicas, associações de produtores rurais e cooperativas de produtores rurais. Outros beneficiários que atendem as exigências publicadas pelo BNDES em seus normativos.

A **Caixa Econômica Federal**, por sua vez, é entidade acreditada pelo Green Climate Fund (GCF), que é uma iniciativa global para atender às necessidades e trabalhar em prol do combate às mudanças climáticas. Além disso, para incentivar a adoção de práticas de Ecoeficiência Empresarial, o banco possui linhas de crédito para financiar a aquisição de máquinas e equipamentos que reduzam a geração de resíduos e emissões, bem como aumentem a eficiência no uso de matérias-primas e insumos, em especial, água e energia (exemplos: BCD Ecoeficiência PJ e BNDES FINAME).

Em complemento, merece destaque o **Plano Safra**, que, no período de 2021 a 2022, destinou recursos para programas como Programa ABC, Inovagro e Proirriga, bem como, recursos à adoção de práticas conservacionistas de uso, manejo e proteção dos recursos naturais e agricultura irrigada.

2.6.8. Desenvolvimento de linhas de pesquisa por agências de fomento

A pesquisa científica é elemento fundamental para determinar as causas e intensidade da mudança do clima, seus impactos, vulnerabilidades e redução das incertezas inerentes.

O **Grupo de Pesquisa em Mudanças Climáticas (GPMC)** do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), por exemplo, desenvolve pesquisas relacionadas ao tema mudanças climáticas, incluindo estudos observacionais para caracterizar o clima presente e sua variabilidade em longo prazo, assim como estudos de projeções de cenários climáticos futuros.

A **Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)**, por sua vez, lança editais (como, por exemplo, o Edital 15/2022 sobre o Programa Emergencial de Prevenção e Enfrentamento de Desastres Relacionados a Emergências Climáticas, Eventos Extremos e Acidentes Ambientais PDPG – Emergências Climáticas) que destinam recursos para projetos relacionados a emergências climáticas, eventos extremos e acidentes ambientais. O objetivo do programa é buscar soluções que possam ser aplicadas a cada região atingidas pelas mudanças climáticas.

Em agosto de 2008, a **Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)** lançou o Programa FAPESP de Pesquisa em Mudanças Climáticas Globais (PFPMCG), para articular o conhecimento sobre o impacto das atividades humanas e as causas naturais das alterações climáticas.

2.6.9. Dotações específicas para ações em mudança do clima no orçamento da União

Para o orçamento da União referente ao ano de 2020 – e, também, no orçamento referente ao ano de 2022 – foi possível constatar a inclusão da previsão orçamentária para o financiamento, por meio do Banco da Amazônia S.A., do Banco do Nordeste do Brasil S.A., do Banco do Brasil S.A. e do BNDES, de projetos que promovam "modelos produtivos rurais sustentáveis associados às metas da Contribuição Nacionalmente Determinada Pretendida – iNDC, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS e a outros

compromissos assumidos na política de clima, especialmente, no Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, que promovam a recuperação de áreas degradadas, e que reduzam de forma efetiva e significativa a utilização de produtos agrotóxicos, desde que haja demanda habilitada" (art. 112, VII, *a*, da Lei nº 13.898/2019).

2.6.10. Mecanismos financeiros e econômicos referentes à mitigação da mudança do clima e à adaptação aos efeitos da mudança do clima que existam no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e do Protocolo de Quioto

O Protocolo de Quioto, como visto, estipulou uma meta de redução das emissões de GEE, em 5% (cinco por cento), destinada apenas aos países desenvolvidos. Nas palavras de Bruno Sabbag, para facilitar o cumprimento de parte destas metas estabelecidas, levando-se em consideração que "o cumprimento destas metas exigiria consideráveis esforços econômicos, o Protocolo de Quioto criou três **mecanismos de flexibilização**: (i) Implementação Conjunta; (ii) Comércio de Emissões e o (iii) Mecanismo de Desenvolvimento Limpo"[92].

Prevista no artigo 6º do Protocolo de Quioto, a **Implementação Conjunta** destinava-se, apenas, aos países do Anexo 1. Cada parte poderia transferir ou

adquirir de outra parte, unidade de redução das emissões decorrentes de projetos implementados em seu território, que visavam à redução das emissões antrópicas por fontes ou o aumento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa. "Trata-se de iniciativa conjunta entre dois países desenvolvidos visando ao cumprimento de suas metas de maneira economicamente mais favorável"[93].

O **Comércio de Emissões** tinha previsão no artigo 17 e contemplava apenas as partes incluídas no Anexo I, que podiam negociar, entre si, parte de suas permissões de emissões. "Assim, exemplificativamente, o Japão poderia adquirir da França uma cota de emissões, na hipótese de o Japão não ter cumprido a sua meta e a França tê-la superado"[94].

Por fim, o **Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)**, por meio do qual, nos termos do artigo 12, partes não incluídas no Anexo I podiam comercializar suas reduções certificadas de emissões, com partes incluídas no Anexo I, permitindo-se, desta forma, que as primeiras atingissem o desenvolvimento sustentável e contribuíssem para o objetivo final da Convenção.

Na vigência do **Acordo de Paris**, os instrumentos econômicos passaram a ser tratados pelo artigo 6º, que trata dos mecanismos de mercado para a cooperação entre as partes, com vistas à consecução de suas contribuições nacionalmente determinadas. Tais mecanismos têm por objetivo apoiar a transferência das reduções de emissões entre os países, incentivando, ainda, o setor privado a investir em soluções climáticas.

O assunto ainda padece de regulamentação. Durante a COP-26, os países decidiram adotar **medidas**

para implantação das regras em três diferentes frentes: a) orientação para abordagens cooperativas, para que as Partes, por meio de acordos bilaterais possam transferir redução de emissões entre elas; b) estipulação de regras para estruturação de um novo mecanismo de projeto, que permita que as empresas privadas que reduzam suas emissões possam vender seus créditos a outras empresas localizadas em outros países; c) adoção de um programa de trabalho para apoiar abordagens não relacionadas ao mercado, que estão sendo implementadas entre as Partes, com vistas a garantir cooperação em áreas como o desenvolvimento de fontes de energia limpa .

2.6.11. Mecanismos financeiros e econômicos, no âmbito nacional, referentes à mitigação e à adaptação à mudança do clima

Os mecanismos financeiros e econômicos se confundem, em parte, com outros instrumentos listados acima, como, por exemplo, as medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoção de gases de efeito estufa, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos, a serem estabelecidos em lei específica; as linhas de crédito e financiamento específicas de agentes financeiros públicos e privados; e as dotações específicas para ações em mudança do clima no orçamento da União.

Em complemento, outros instrumentos econômicos previstos em nossa legislação podem,

também, almejar esse desiderato.

A política nacional de **pagamento por serviços ambientais** (Lei nº 14.119/2021), por exemplo, visa remunerar serviços de regulação, "que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, tais como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos (...)" (art. 2º, II, *c*). O já mencionado **Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente** previsto no art. 41 da Lei nº 12.651/2012, por sua vez, prevê que, uma das linhas de ação, é incentivar a serviços ambientais relacionados à regulação do clima. As **Cotas de Reserva Ambiental**, regulamentadas pelo Decreto nº 9.640/2018, remuneram a floresta em pé, incentivando a redução das emissões de gases de efeito estufa.

2.6.12. Medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, entre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização,

permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos

Tais medidas se confundem, a nosso ver, com os itens listados acima, em especial, aqueles mencionados nos itens 2.6.1, 2.6.3, 2.6.6, 2.6.7, 2.6.9 e 2.6.11.

2.6.13. Registros, inventários, estimativas, avaliações e quaisquer outros estudos de emissões de gases de efeito estufa e de suas fontes, elaborados com base em informações e dados fornecidos por entidades públicas e privadas

Os Inventários de Gases de Efeito Estufa (GEE) visam à identificação, ao mapeamento e à quantificação das fontes de emissão de determinada atividade ou processo, de uma organização pública ou privada. Os dados incluídos nos inventários devem ser monitorados e registrados.

Uma das iniciativas mais utilizadas pelas empresas e pelo setor público, para inventariar seus GEEs, é o Programa Brasileiro **GHG Protocol** desenvolvidos pela Fundação Getulio Vargas, que tem

como objetivo: a) estimular a cultura corporativa de inventário de emissões de GEE no Brasil para uma agenda de enfrentamento às mudanças climáticas nas organizações; e b) proporcionar instrumentos e padrões de qualidade internacional para contabilização das emissões e publicação dos inventários.

2.6.14. Medidas de divulgação, educação e conscientização

Como princípio comezinho do direito ambiental, a educação ambiental permeia todas as políticas públicas, incluindo a Política de Mudanças do Clima. Por meio dela, almeja-se maior conscientização pública sobre o tema, e, consequentemente, maior participação no comando e controle dos programas. Para tanto, indispensável a estruturação das linhas de pesquisa por agências de fomento (item 2.6.8.) e a elaboração de Registros, inventários, estimativas, avaliações e quaisquer outros estudos de emissões de gases de efeito estufa e de suas fontes (item 2.6.13).

2.6.15. Monitoramento climático nacional

De acordo com o artigo 7º, inciso IX, do Acordo de Paris, cada País signatário "deve empreender processos de planejamento em adaptação e adotar medidas como o desenvolvimento ou fortalecimento de planos, políticas e/ou contribuições pertinentes, que podem incluir (...) monitoramento, a avaliação e a aprendizagem a partir de planos, políticas, programas e medidas de adaptação".

No Brasil, o papel é desempenhado pelo **Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climáticas (INCT-MC)**, que está sediado no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), em São José dos Campos/SP, e opera vinculado a outras redes de pesquisa em mudanças climáticas. O INCT para Mudanças Climáticas visa implantar e desenvolver "rede de pesquisas interdisciplinares em mudanças climáticas, contando com a cooperação de vários grupos de pesquisa do Brasil e do exterior e constituindo-se na maior rede de pesquisas ambientais já desenvolvida no Brasil"[95].

2.6.16. Indicadores de sustentabilidade

Para mensurar as medidas encampadas pelo poder público ou outros interessados na redução das emissões de gases de efeito estufa, faz-se necessário estipular parâmetros ou indicadores de sustentabilidade. Atualmente, não há uma norma nacional cogente descrevendo os referidos indicadores.

Para o setor privado, o **Pacto Global de ONU** enumerou dez princípios, que servem de parâmetro para que as empresas signatárias possam direcionar suas ações em prol da melhoria contínua do desempenho da empresa, permitindo o resguardo à integridade do Pacto Global. São eles: a) as empresas devem apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente; b) assegurar-se de sua não participação em violações destes direitos; c) as empresas devem apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva; d) a eliminação de todas as formas

de trabalho forçado ou compulsório; e) a abolição efetiva do trabalho infantil; f) eliminar a discriminação no emprego; g) as empresas devem apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais; h) desenvolver iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental; i) incentivar o desenvolvimento e difusão de tecnologias ambientalmente amigáveis; e j) as empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina.

A bolsa de valores brasileira (B3) utiliza o denominado **Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE B3)**, cujo objetivo é indicar "o desempenho médio das cotações dos ativos de empresas selecionadas pelo seu reconhecido comprometimento com a sustentabilidade empresarial[96]". Por meio do ISE BE, a bolsa apoia os investidores na tomada de decisão para investimento em empresas consideradas sustentáveis e, consequentemente, induzindo as empresas a adotarem as melhores práticas de sustentabilidade.

2.6.17. Estabelecimento de padrões ambientais e de metas, quantificáveis e verificáveis, para a redução de emissões antrópicas por fontes e para as remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa

A compreensão deste instrumento passa, primeiramente, pelo conceito de algumas expressões utilizadas. Enquanto fontes são: "processo ou atividade

que libere na atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa" (art. 2º, IV, da Lei nº 12.187/2009), entende-se "sumidouro": "processo, atividade ou mecanismo que remova da atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa" (art. 2º, IX, da Lei nº 12.187/2009).

A nosso ver, o estabelecimento de padrões e metas compete, em âmbito nacional, ao **Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA),** dado que o art. 8º, VII, da Lei nº 6.938/1981, autoriza o órgão "a estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos".

Nos termos do Decreto nº 11.075 de 19 de maio de 2022, as metas gradativas de redução de emissões antrópicas e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa deverão ser estipuladas por meio dos **Planos Setoriais de Mitigação das Mudanças Climáticas**, que observarão o objetivo de longo prazo de neutralidade climática informado na NDC brasileira e serão monitoradas por meio da apresentação de inventário de gases de efeito estufa periódicos dos agentes setoriais, a serem definidos nos respectivos Planos.

Os Planos Setoriais de Mitigação das Mudanças Climáticas, que serão propostos pelo Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Economia e Ministérios setoriais relacionados e aprovados pelo Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde, poderão definir tratamento diferenciado para os agentes setoriais, considerados, entre outros critérios: I – categoria determinada de

empresas e propriedades rurais; II – faturamento; III – níveis de emissão; IV – características do setor econômico; e V – região de localização. Poderão, ainda, estabelecer cronogramas diferenciados para a adesão dos agentes setoriais integrantes ao Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa.

2.6.18. Avaliação de impactos ambientais sobre o microclima e o macroclima

Como mencionamos em capítulo próprio, a avaliação de impactos ambientais é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, que visa antecipar possíveis riscos e impactos ao meio ambiente, durante o procedimento de licenciamento ambiental de empreendimentos/atividades potencialmente degradadores. A partir do instrumento da PNMC descrito neste tópico, a avaliação dos impactos ambientais passa, também, a incluir os impactos climáticos de um empreendimento ou atividade. De acordo com a Associação Brasileira de Membros de Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA[97]:

> A medida atende ao princípio da prevenção, implícito no art. 225 da Constituição Federal, o qual impõe que sejam evitados ou minimizados os danos ambientais de atividades sabidamente degradadoras, tendo em vista a impossibilidade da sua total e efetiva reparação.

Em 23 de novembro de 2010, o IBAMA, por meio da **Instrução Normativa nº 12**, passou a determinar que a Diretoria de Licenciamento do órgão avalie, no processo de licenciamento de atividades capazes de

emitir gases de efeito estufa, as medidas propostas pelo empreendedor com o objetivo de mitigar estes impactos ambientais, em atendimento aos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudanças do clima, bem como, indique em seus Termos de Referência – elaborados pelo órgão para nortear os Estudos de Impacto Ambiental destinados ao licenciamento de empreendimentos – medidas para mitigar ou compensar a emissão de gases de efeito estufa, em consonância com o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.

2.7. Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE

Fruto dos debates ocorridos em 1992, na denominada Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas inaugurou, como vimos, um regime internacional das mudanças climáticas, do qual participam diversos países, organizações internacionais e outros atores como empresas transnacionais, governos locais, organizações não governamentais, associações, indivíduos etc., em uma relação de governança.

Desde o princípio, discute-se um ponto relevante que envolve todos os destinatários deste regime internacional: há ou não uma dívida histórica relacionada à emissão de gases de efeito estufa? Notadamente, a história demonstra que alguns países iniciaram seus processos de industrialização mais tardiamente em comparação a outros, assim como

demonstra que alguns países dispõem de maiores recursos para investir em pesquisas e projetos de sustentabilidade.

Tal dicotomia ensejou a consagração de um princípio internacional que permeia todo o regime de mudanças climáticas: o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Para se ter uma ideia, em tempos de Protocolo do Quioto, apenas países desenvolvidos tinham obrigações de redução das suas emissões. Atualmente, na vigência do Acordo de Paris, todos os países podem se comprometer, voluntariamente, ao cumprimento das metas.

Diante do cenário imposto pelo Protocolo de Quioto, surgiram os denominados mecanismos de flexibilização, que permitiam uma verdadeira negociação, ora entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, naquele que passou a ser chamado de mercado de carbono (o termo correto era "Mecanismo de Desenvolvimento Limpo").

Foi neste contexto, que o Brasil, por meio da PNMC, criou o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE, que, nos termos do art. 9º da Lei nº 12.187/2009, "será operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM, onde se dará a negociação de títulos mobiliários representativos de emissões de gases de efeito estufa evitadas certificadas".

Por meio do Decreto nº 11.550, de 5 de junho de 2023, foi regulamentado o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima ("CIM"), de caráter permanente, com a finalidade de acompanhar a implementação das ações e das políticas públicas no âmbito do Poder Executivo

federal relativas à Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC.

Ao CIM compete I – articular e definir linhas de ação, no âmbito federal, referentes aos objetivos, às diretrizes e aos instrumentos previstos nos art. 4º a art. 6º da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009; II – definir as diretrizes para a ação do Governo brasileiro nas políticas relacionadas à mudança do clima, incluída a atuação do Governo brasileiro na CQNUMC, e nos instrumentos a ela relacionados; III – orientar a elaboração das políticas dos órgãos e das entidades da administração pública federal que tenham impacto, direta ou indiretamente, na emissão e na absorção de gases de efeito estufa e na capacidade do País de se adaptar aos efeitos da mudança do clima, resguardadas as suas competências; IV – deliberar sobre as estratégias do País para a elaboração, a implementação, o financiamento, o monitoramento, a avaliação e a atualização das políticas, dos planos e das ações relativos à mudança do clima, dentre os quais a definição das sucessivas contribuições nacionalmente determinadas do País, no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, promulgado pelo Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017, e as suas atualizações; V – propor atualizações da PNMC que contemplem, dentre outras medidas: a) os planos setoriais de mitigação e de adaptação à mudança do clima; b) os instrumentos institucionais; c) o fomento a uma economia nacional de baixa emissão de gases do efeito estufa e adaptada à mudança do clima; e d) a promoção de maior articulação entre a governança da PNMC e das políticas sobre mudança do clima dos entes subnacionais; VI –

coordenar a elaboração, a implementação e o acompanhamento dos planos setoriais de mitigação e de adaptação no âmbito da PNMC, das contribuições nacionalmente determinadas, incluídas as respectivas metas, os meios de implementação e os instrumentos de monitoramento, de relato e de verificação; VII – estabelecer diretrizes e elaborar propostas para mecanismos econômicos e financeiros a serem adotados para viabilizar a implementação das estratégias integrantes das políticas relativas à mudança do clima; VIII – harmonizar a PNMC com as ações, as medidas e as políticas de outras entidades, públicas e privadas, que tenham impacto, direta ou indiretamente, na emissão e na absorção de gases de efeito estufa, e na capacidade do País de se adaptar aos efeitos da mudança do clima, sem prejuízo das respectivas competências institucionais; e IX – apoiar a formulação das políticas, dos planos e das ações relativos à mudança do clima, no âmbito da administração pública federal e da sociedade brasileira.

Apesar da publicação do Decreto, a operacionalização do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões, depende, ainda, da estruturação do Sinare e da proposição dos Planos Setoriais. Com relação a estes, vale ressaltar que o Decreto autoriza os setores produtivos a apresentar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de publicação do Decreto, suas proposições para o estabelecimento de curvas de redução de emissões de gases de efeito estufa, considerado o objetivo de longo prazo de neutralidade climática informado na NDC.

2.8. Novidades decorrentes do PL nº 6.539/2019

Tramita, atualmente, na Câmara dos Deputados, o PL nº 6.539/2019, de autoria da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, que "altera a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), para atualizá-la ao contexto do Acordo de Paris e aos novos desafios relativos à mudança do clima".

Entre as principais novidades, tem-se a incorporação do Painel Brasileiro de Mudanças Climática na lista de instrumentos institucionais da política; novas regras relativas à estruturação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima; a estruturação de um regime de governança transparente e eletrônico, entre Administração Pública, entes subnacionais, comunidade científica e coletividade, para a implementação, monitoramento, avaliação e revisão na área de mudança do clima; e a superação da antiga meta descrita no atual artigo 12 em benefício do cumprimento da mais recente NDC comunicada à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e do objetivo de neutralização em 100% das emissões até o ano de 2050.

2.9. Sustentabilidade, Poder Judiciário e a Agenda 2030

Em 27 de outubro de 2021, por meio da Resolução nº 433, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estruturou a Política Nacional do Poder Judiciário para o

Meio Ambiente. Resultado dos estudos realizados pelo Grupo de Trabalho denominado "Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário", instituído pela Portaria CNJ nº 241/2020, com denominação conferida pela Portaria CNJ nº 326/2021, a política foi criada com o objetivo de alavancar o desenvolvimento sustentável, em consonância com os preceitos da Agenda 2030, no Poder Judiciário.

Trata-se de uma atuação estratégica dos órgãos do sistema de Justiça para a proteção dos direitos intergeracionais ao meio ambiente, que se desenvolverá com base nas seguintes diretrizes, nos termos do artigo 1º da Resolução CNJ nº 433:

> I – Observância do princípio do poluidor pagador previsto no art. 4º, VIII, da Lei nº 6.938/1981 e dos princípios da precaução, prevenção e solidariedade intergeracional na construção de políticas institucionais ambientais no âmbito do Poder Judiciário;
> II – Instituição na temática ambiental, de medidas implementadoras da Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesse, regulada pela Resolução CNJ nº 125/2010;
> III – Desenvolvimento de estudos e de parâmetros de atuação aplicáveis às demandas referentes a danos ambientais incidentes sobre bens difusos e de difícil valoração, tais como os incidentes sobre a fauna, flora e a poluição atmosférica, do solo, sonora ou visual, com o intuito de auxiliar a justa liquidação e eficácia;
> IV – Utilização de recursos tecnológicos, de sensoriamento remoto e de imagens de satélite como meio de prova judicial e de criação de inteligência institucional para prevenção e recuperação dos danos ambientais na atuação finalística do Poder Judiciário;

> V – Respeito à autodeterminação dos povos indígenas, comunidades tradicionais e extrativistas e garantia ao respectivo direito à consulta prévia, livre e informada nos moldes da Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004; e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas;
> VI – Atuação integrada e interinstitucional a fim de compartilhar informações de inteligência e de dados estratégicos entre as instituições públicas e privadas que atuam na tutela do meio ambiente; e
> VII – Fomento à capacitação continuada e permanente dos agentes de Justiça para atualização e aperfeiçoamento funcional com uso de novas tecnologias e metodologias inovadoras.

A política conferiu ao CNJ a atribuição do estabelecimento de diretrizes e a criação de instrumentos técnicos de âmbito nacional para auxiliar tribunais, magistrados e servidores que atuam em ações ambientais. Já aos tribunais brasileiros, conferiu a atribuição de institui-la, por meio das seguintes medidas, nos termos do art. 6º da Resolução nº 433/2021 do CNJ:

> I – Criação de núcleos especializados na temática ambiental nos centros judiciários de solução consensual de conflitos;
> II – Promoção de capacitação contínua e periódica aos magistrados, servidores, conciliadores e mediadores sobre direito ambiental, com uso de ferramentas tecnológicas e/ou inovadoras na temática;
> III – Inclusão da temática ambiental no plano de ensino dos programas de formação e aperfeiçoamento de magistrados(as) e servidores(as);
> IV – Utilização de ferramentas eletrônicas de informação geográfica com vistas ao planejamento e à atuação estratégica

> para a execução da política judiciária para o meio ambiente, em âmbito local;
> V – Fomento à criação de redes para a articulação interinstitucional com o objetivo de permitir o compartilhamento de dados geográficos de interesse à temática ambiental entre o Poder Judiciário, os órgãos do Sistema de Justiça, as secretarias estaduais e municipais e as entidades do terceiro setor.

Além disso, de acordo com o art. 7º da Resolução, os tribunais poderão criar unidades judiciárias especializadas na temática ambiental, que funcionarão, preferencialmente, como "**Núcleos de Justiça 4.0**" ou como estruturas físicas, com redistribuição de todos os feitos da comarca para a unidade especializada.

Quanto aos magistrados, a Política permite que eles possam considerar as provas produzidas exclusivamente por sensoriamento remoto ou obtidas por satélite no acervo probatório das ações judiciais ambientais[98]; que os recursos oriundos de prestações pecuniárias vinculadas a crimes ambientais poderão ser direcionados à entidade pública ou privada com finalidade social voltada à proteção do meio ambiente; que a pena de prestação de serviços à comunidade dirigida à pessoa física como sujeito ativo dos crimes ambientais consistirá, prioritariamente, em atividades relacionadas à recomposição da área degradada pela conduta ilícita; e que na condenação por dano ambiental, deverão considerar, entre outros parâmetros, o impacto desse dano na mudança climática global, os danos difusos a povos e comunidades atingidos e o efeito dissuasório às externalidades ambientais causadas pela atividade poluidora.

Para fornecer relatórios de inteligência ambiental a fim de auxiliar a identificação do tempo de tramitação das ações judiciais ambientais, das unidades judiciárias com maior número dessas ações e as regiões de atenção prioritária para a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente e para a identificação dos maiores litigantes na área, a política se valerá do **painel interativo nacional de dados ambiental e interinstitucional (SireneJud)**, que foi instituído pela Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 8/2021.

O referido painel contém informações sobre as ações judiciais, cíveis, criminais e os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) que versem sobre a temática ambiental e é organizado pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, cabendo aos órgãos do Poder Judiciário e aos membros do Ministério Público manter em seus sistemas eletrônicos informações de preenchimento obrigatório que identifiquem o local do dano ambiental objeto da ação judicial e do TAC.

Quanto à incorporação da Agenda 2030 pelo Poder Judiciário, tem-se que, por meio da Portaria CNJ nº 133 de 28 de setembro de 2018, o Presidente do CNJ instituiu o Comitê Interinstitucional destinado a avaliar a integração das metas do Poder Judiciário às metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e elaborar relatório de trabalho com apoio de todos os Tribunais do País.

Já em dezembro de 2018, foi apresentada a Rede de Inovação no Poder Judiciário, com os Laboratórios de Inovação do Poder Judiciário, os Centros de Inteligência e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, (LIODS).

Em 19 de setembro de 2019, o Plenário do CNJ publicou a Resolução CNJ nº 296/2019, que criou a Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030, cujas competências são descritas a seguir:

> Art. 14. À Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030 compete:
> I – acompanhar a atuação do Comitê Interinstitucional destinado a apresentar estudos e proposta de integração de metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável;
> II – propor estudos sobre temas abordados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, observadas as diretrizes da Estratégica Nacional do Poder Judiciário;
> III – propor políticas judiciárias voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável;
> IV – representar o CNJ no processo de diálogo com entes federativos e sociedade civil para a implantação da Agenda 2030 no âmbito do Poder Judiciário;
> V – monitorar as ações relacionadas à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no âmbito do Poder Judiciário; e
> VI – coordenar o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – LIODS, atividades, projetos e eventos relacionados à temática dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

A Comissão tem dado apoio também às atividades desenvolvidas no Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, criado pela Portaria Conjunta nº 1/2019, entre o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.

Durante o XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário realizado em Maceió, após discussões setoriais, foi aprovada a Meta Nacional 9 do Poder Judiciário – Integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário, consistente em realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), da Agenda 2030.

3. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?

Atualmente, não se trata de um tema muito cobrado pelas bancas de concursos públicos. Contudo, a meu ver, diante da relevância que a matéria vem ganhando nos últimos anos, bem como, diante da recente publicação do Decreto nº 11.075/2022, que institui o Sistema Nacional de Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa, acredita-se em um aumento do número de questões.

Em pesquisa realizada até junho de 2022, constatou-se que as questões relativas ao tema mudanças climáticas, quando cobradas, são inseridas no bloco de direito ambiental ou no bloco de sustentabilidade. Em 40 questões analisadas, possível afirmar que as carreiras jurídicas da procuradoria e da magistratura federal foram aquelas que mais inseriram questões específicas sobre o assunto.

No Exame de Ordem, a matéria foi cobrada no XXVII Exame, em questão relativa ao mercado de carbono. A alternativa correta foi a seguinte: "criação de mercado de carbono é válida, inclusive sendo operacionalizado em bolsa de valores aberta a atores privados".

4. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

1. (TRF – 2ª Região – 2017 – Juiz Federal Substituto) Em relação à Política Nacional sobre Mudança do Clima, instituída pela Lei n° 12.187/2009, é correto afirmar que:

a) o conceito de "adaptação" se refere às medidas necessárias para adaptar o sistema produtivo aos objetivos da política climática, reduzindo o volume de emissões de gases de efeito estufa, e o conceito de "mitigação" se refere às iniciativas para reduzir a vulnerabilidade das populações mais afetadas pelas mudanças climáticas.

b) a implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima é de competência privativa da União.

c) com a aprovação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, qualquer pessoa, física ou jurídica, responsável, direta ou indiretamente, por emissões de gases de efeito estufa, pode ser obrigada, inclusive judicialmente, a compensar integralmente suas emissões, até por força do princípio do poluidor pagador.

d) qualquer instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima só pode ser utilizado mediante prévia aprovação pela conferência das partes à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (as denominadas "COPs").

e) os registros, inventários, estimativas, avaliações e outros estudos de emissões de gases de efeito estufa e de suas fontes, elaborados com base em informações e dados fornecidos por entidades públicas e privadas, são instrumentos da Política Nacional Sobre Mudança do Clima.

GABARITO: E

Comentário: Trata-se de uma questão cuja compreensão demandava a leitura integral da norma. A alternativa "e", por exemplo, apontada como correta no gabarito, reflete exclusivamente, as hipóteses do art. 6º da Lei nº 12.187/2009.

2. (CONSULPLAN – 2014 – TERRACAP) Leia o texto a seguir.

Estudos mostram que as emissões de dióxido de carbono cresceram como nunca no último ano

Enviado por Luana Copini em seg, 22/09/2014 – 10:23
Por Associated Press, de Seth Borenstein

Liderados principalmente por China, Estados Unidos e Índia, o mundo lançou mais poluentes de carbono na atmosfera no ano passado do que em toda a história, anunciaram cientistas às vésperas da Cúpula do Clima, que acontece em Nova York nesta semana. A atividade humana em todo o mundo foi responsável por lançar uma quantidade estimada em 39,8 bilhões de toneladas de dióxido de carbono no ar no ano passado como resultado da queima de carvão, petróleo e gás, 778 milhões de toneladas a mais do que ano anterior, o que representa um acréscimo de 2,3% em 2013 em relação a 2012. "Estamos na direção errada", disse Glen Peters, um cientista norueguês que integra o Projeto Global de Carbono, um grupo internacional de especialistas que calcula as emissões globais de dióxido de carbono anualmente. Os resultados foram publicados neste domingo em três artigos nas revistas científicas Nature Geoscience e Nature Climate Change. O grupo de especialistas calcula que as emissões de dióxido de carbono, o principal gás produzido pela atividade humana responsável pelo aquecimento da atmosfera, estejam crescendo a uma média de 2,5% ao ano. Os cientistas preveem que essas emissões continuarão a aumentar e acreditam que o planeta em 30 anos ficará 1,1 graus Celsius mais quente do que atualmente. Em 2009, líderes mundiais se comprometeram a atuar para reverter essa tendência de aquecimento da atmosfera e do planeta. "O tempo está acabando", disse Pierre Friedlingstein, da Universidade de Exeter, na Inglaterra, um dos autores do estudo. "Quanto mais deixamos de agir, tão mais provável que atingiremos esse marco em 2040 aproximadamente", afirmou. Chris Field, um ecologista da Carnegie Institution que chefia o painel da ONU sobre aquecimento global, qualificou os estudos como "uma imagem dramática e sombria dos passos que precisamos tomar para enfrentar o desafio da mudança climática". (Disponível em:

http://www.cidadessustentaveis.org.br. Acesso em: setembro de 2014. Adaptado.)

De acordo com as informações trazidas ao texto, assinale a alternativa correta.

a) o lançamento de poluentes de carbono na atmosfera tem um crescimento proporcional e equivalente ano após ano.

b) mediante estudos científicos, há controvérsias sobre o assunto emissão de dióxido de carbono na atmosfera e seus efeitos.

c) a atividade humana é responsável pelas consequências negativas que o lançamento de dióxido de carbono produz na atmosfera.

d) de acordo com os cientistas, há previsões de que o aumento da temperatura global afetará grande parte da população mundial.

e) países como China, Estados Unidos e Índia são apontados como grandes responsáveis pela poluição da atmosfera, de acordo com o relatório apresentado na Cúpula do Clima.

GABARITO: C

Comentário: Em que pese a questão demandar interpretação de texto, a verdade é que a resposta – mais uma vez – demandaria, dos candidatos, a compreensão do texto da norma, em especial do próprio conceito de mudança do clima, previsto no art. 2º, VIII, da Lei nº 12.187/2009.

3. (FUNIVERSA – PC-DF – 2009 – Delegado de Polícia – Objetiva) Desde o surgimento da polêmica acerca do efeito estufa na atmosfera, vários foram os estudos desenvolvidos para que os cientistas tentassem compreendê-lo. Na comunidade científica não existe consenso. Assinale a alternativa que não representa um argumento de estudiosos para explicar as alterações climáticas.

a) A concentração de gás carbônico ou dióxido de carbono na atmosfera cresceu principalmente pelo uso de combustíveis fósseis.

b) A maior parte da degradação na atmosfera foi causada pelos países desenvolvidos, tais como os EUA.

c) A variação da temperatura do planeta, cujo aquecimento é inevitável, sendo gerada apenas por processos naturais.

d) Segundo pesquisas, a demanda global por energia subirá muito nas próximas décadas devido à ascensão econômica da China e da Índia, países que reúnem cerca de 40% da população mundial.

e) O aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera e os impactos do aquecimento global ameaçam as florestas.

GABARITO: C

Comentário: Atualmente, o tema sobre as mudanças climáticas já encontra certa unanimidade científica. A resposta para esta questão demandava, não só interpretação de texto, como também, conhecimento das normas vigentes.

---

1 De acordo com o preâmbulo da Resolução AG 44/228, "Recognizing also that the global character of environmental problems, including climate change, depletion of the ozone layer, transboundary air and water pollution, the contamination of the oceans and seas and degradation of land resources, including drought and desertification, necessitates action at all levels, including the global, regional and national levels, and the commitment and participation of all countries".

2 BRASIL. *Decreto no 2.652*, de 1º de julho de 1998. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York. Brasília: Presidência da República, 1998.

3 BRAGA, Benedito et al. *Introdução à Engenharia Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Pearson, 2005, p. 173.

4 Ibid., p. 172.

5 Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima conceitua "Mudanças Climáticas" em seu artigo 1º, como, "uma mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis".

6 Braga, por exemplo, afirma em sua obra, ao tratar do tema, que "as previsões são as mais variadas, e muitas delas são bastante questionáveis, pois persistem muitas polêmicas científicas, além disso, muitos fenômenos não foram ainda totalmente compreendidos." (BRAGA et al., op. cit., p. 173).

7 MOREIRA, E.; SANZ, F. S. G. Mudanças Climáticas no Contexto Brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*. Ano 18, nº 72, p. 118, out./dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

8 Os autores lembram, inclusive, que Richard Muller, "renomado físico norte-americano, um dos mais influentes críticos do aquecimento global, que negava a própria ocorrência do fenômeno, mudou de opinião (...) apontando as emissões de gases de efeito estufa (GEE) provenientes de ações humanas como responsáveis quase integralmente pelo aquecimento global." (ibid., p. 119).

9 Em 2021, a publicação do "Working Group I contribution – The Physical Science Basis", que servirá de substrato para a publicação do 6º Relatório do IPCC, em setembro de 2022, evidenciou essa certeza científica. Vale destacar a conclusão apontada pelo relatório do grupo de trabalho: "Moreover, the dominant effect of human activities is apparent not only in the warming of global surface temperature, but also in the pattern of warming in the lower atmosphere and cooling in the stratosphere, warming of the ocean, melting of sea ice, and many other observed changes. An additional line of evidence for the role of humans in driving climate change comes from comparing the rate of warming observed over recent decades with that which occurred prior to human influence on climate. Evidence from tree rings and other paleoclimate records shows that the rate of increase of global surface temperature observed over the past fifty years exceeded that which occurred in any previous 50-year period over the past 2000 years". Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Chapter_03.pdf. Acesso em: 04 dez. 2021.

10 De acordo com Elaini Cristina Gonzaga da Silva, "o conceito de regime internacional, portanto, indica, de forma ampla, a presença de normas em uma dada comunidade para uma área temática específica que representa o valor protegido e não apenas a de instituições políticas" (SILVA, E. C. G. da. O Conceito de Regimes Internacionais e o Direito Internacional. In: JUBILUT., L. L. *Direito Internacional Atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 104).

11 Para BURNS, "pode-se dizer que a Revolução Industrial compreendeu: 1) a mecanização da indústria e da agricultura; 2) a aplicação da força motriz à indústria; 3) o desenvolvimento do sistema fabril; 4) um sensacional aceleramento dos transportes e das comunicações; e 5) um considerável acréscimo do controle capitalista sobre quase todos os rumos da atividade econômica. Embora a Revolução Industrial já se houvesse iniciado em 1760, não adquiriu todo o seu ímpeto antes do século XIX. Muitos historiadores dividem o movimento em duas grandes fases, servindo o ano de 1.860 como marco divisório aproximado entre

ambas. O período de 1.860 até os nossos dias é por vezes denominado Segunda Revolução Industrial (BURNS, E. M. *História da Civilização Ocidental*. 2ªed. Porto Alegre: Globo, 1968, p. 661).

12 Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 19 maio 2022.

13 Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html. Acesso em: 19 maio 2022.

14 REI, F.; CUNHA, K. B. da; SEZER, J. Paradiplomacia Ambiental: a Participação Brasileira no Regime Internacional de Mudanças Climáticas. *Revista de Direito Ambiental*. Ano 18, nº 71, p. 268, jul./set. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

15 Artigo 3º, item "I" da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 19 maio 2022.

16 Preâmbulo da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 19 maio 2022.

17 HONAIN, C. A. C. RIBEIRO, F. M. O Protagonismo de Entes Subnacionais na Proibição do Amianto no Brasil: uma Contribuição para a Concretização da ODS 12.4. In: *Paradiplomacia Ambiental: Agenda 2030*. Santos: Leopoldianum, 2020, p. 229.

18 REI, F.; CUNHA, K. B. da; SEZER, J., op. cit., p. 271.

19 Para maior aprofundamento sobre o tema, recomenda-se a leitura da obra "Sustainable development and subnational governments policy making and multi-level interactions". BRUYNINCKXM, H.; HAPPAERTS, S. BRANDE, K.; D.D. (eds.), Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012.

20 REI, F.; CUNHA, K. B. da; SEZER, J., op. cit., p. 272.

21 Id.

22 Sobre o tema, recomenda-se a leitura: FARIAS, V. C. *Regime internacional de mudanças climáticas: ações climáticas e paradiplomacia ambiental do estado de São Paulo*. Tese (Doutorado em Direito Ambiental Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2015.

23 HONAIN, C. A. C. RIBEIRO, F. M., op. cit., p. 229.

24 Tradução livre: "la política es cada vez más un assunto de complejas redes de relaciones y no puede limitarse a as instituiciones, puesto que desborda tanto los limites entre lo público y lo privado como las fronteras Internacionales" (KEATING, M. Regiones y Assuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estratégias. In: *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 26.

25 GONÇALVES, A.; COSTA, J. A. F. Governança Ambiental Global: Possibilidades e Limites. In: GRANZIERA, M. L. M.; REI, F. *Direito Ambiental Internacional: Avanços e Retrocessos*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 97.

26 De acordo com João Pontes Nogueira e Nizar Messari, as premissas da corrente realista das relações internacionais são: "a centralidade do Estado, que tem por objeto central sua sobrevivência, a função do poder para garantir essa sobrevivência, seja de maneira independente – no que seria caracterizada a autoajuda –, seja por meio de alianças, e a resultante anarquia internacional. Existem duas características comuns a vários realistas, mas que não são propriamente conceitos: a primeira é a ênfase no que acontece no sistema internacional, o que se traduz por considerar que o que ocorre dentro dos Estados não é relevante para a análise das relações internacionais. É o que alguns chamam da imagem do Estado como caixa preta. A segunda é um pessimismo pronunciado e definitivo em relação à natureza humana" (NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 23/24).

27 Nomenclatura utilizada para contrapor o termo "soft law". Enquanto esta compreende regras "cujo valor normativo é menos constringente que os das normas jurídicas tradicionais, seja porque os instrumentos que as abrigam não detêm o status de 'normas jurídicas', seja porque os seus dispositivos, ainda que insertos no quadro de instrumentos vinculantes, não criam obrigações de direito positivo aos Estados, ou não criam senão obrigações pouco constringentes" (MAZZUOLI, V. O. *Curso de Direito Internacional Público*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 165), aquelas referem-se ao direito rígido, dotado de normatividade e coação.

28 Em seu artigo 15, a Convenção permite que os países parte possam propor emendas ao texto. Além disso, de acordo com os seus arts. 16 e 17, as partes podem, ainda, propor anexos e protocolos, a partir da aprovação em sessão ordinária da Conferência das Partes.

29 Tradução livre: Acuerda poner en ejecución un plan que le permita tomar medidas apropiadas para el período posterior al año 2000, en particular el reforzamiento de los compromisos de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención (Partes del anexo I) enunciados en los incisos

a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, mediante la adopción de un protocolo u otro instrumento jurídico.

30 MAZZUOLI, op. cit., p. 198.

31 O IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) foi criado a partir da Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/43/53 denominada "Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind". De acordo com o site do painel, "O IPCC foi criado para fornecer aos formuladores de políticas, avaliações científicas regulares sobre as mudanças climáticas, suas implicações e possíveis riscos futuros, bem como apresentar opções de adaptação e mitigação". Disponível em: https://www.ipcc.ch/. Acesso em: 19 maio 2022. Tradução nossa.

32 O Primeiro relatório do IPCC havia sido publicado em 1990 e apresentou argumentos técnicos que embasaram os debates durante a Conferência do Rio de 1992, para a criação da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Conforme item 3.0.2 do Relatório: "O IPCC recomenda um programa de medidas globais a ser desenvolvido e implementado, abrangente e escalonado, a fim de resolver o problema de aquecimento global sob abordagens flexíveis e inovador". Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_90_92_assessments_far_full_report_sp.pdf. Acesso em: 19 maio 2022.

33 De acordo com o item 3.2 do 2º Relatório do IPCC: "As consequências possivelmente graves que causariam as mudanças climáticas são razões suficientes para que se adotem estratégias de resposta, cuja justificação poderia ser imediata, mesmo quando incertezas significativas tivessem que ser abordadas. As estratégias de resposta consistiriam no seguinte: a) eliminação gradual de emissões de clorofluorcarbonetos e avaliação cuidadosa do potencial de estufa de substitutos proposto; b) melhorias e conservação da eficiência energética no fornecimento, transformação e uso final de energia, em particular ajudando a difundir tecnologias para melhorar a eficiência energética, melhorando a eficiência energética na produção massa de bens de consumo, revisando sistemas dos preços e tarifas de energia para refletir melhores custos ambientais; c) manejo sustentável e reflorestamento de florestas; d) uso de fontes de energia mais limpas e desempenho superior com menor ou nenhuma emissão de gases de efeito estufa; e) revisão das práticas agrícolas. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_90_92_assessments_far_full_report_sp.pdf. Acesso em: 19 maio 2022.

34 Summary Report on The Secund Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-

content/uploads/sites/36/2014/08/cop-2_ingles.pdf. Acesso em: 19 maio 2022. Tradução livre.

35 Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/cop-1_ingles.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

36 Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/cop-2_ingles.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

37 In: Sumary of the Fifth Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/cop-2_ingles.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

38 In: Sumary of the Sixth Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/cop-6_ingles.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

39 A tônica deste documento pode ser sintetizada a partir da Declaração Ministerial de Marraqueshe, por meio da qual, os signatários notaram que "as decisões adotadas pela sétima sessão da Conferência das Partes em Marrakesh, por meio dos Acordos de Marrakesh, que pavimentam o caminho para a entrada oportuna do Protocolo de Kyoto", asseveraram que permanecem "profundamente preocupados com o fato de que todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, incluindo os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares, enfrentam maior risco de impactos das mudanças climáticas", reconheceu-se que "os problemas da pobreza, degradação do solo, acesso à água, aos alimentos e à saúde humana continuam no centro das atenções globais. Portanto, as sinergias entre a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção das Nações Unidas de Combate Desertificação em países com graves secas e/ou desertificação, particularmente na África, devem continuar a ser exploradas através de vários canais, a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável", enfatizaram "a importância da capacitação, bem como do desenvolvimento e disseminando tecnologias inovadoras em relação a setores-chave de desenvolvimento, particularmente energia, e de investimento neste sentido, incluindo através do envolvimento do setor privado, abordagens orientadas para o mercado, bem como políticas públicas de apoio e cooperação internacional" e enfatizaram que "as mudanças climáticas e seus impactos adversos devem ser tratados por meio da cooperação em todos os níveis, e saúdo os esforços de todas as Partes para implementar o

Convenção". Disponível em: https://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf. Acesso em: 19 maio 2022. Tradução livre.

40 O Plano de Ação de Bali se baseou, fundamentalmente, no 4º Relatório do IPCC, apresentado durante a COP-13. De acordo com o referido documento, "o aquecimento do sistema climático é inequívoco, como está agora evidente nas observações dos aumentos das temperaturas médias globais do ar e do oceano, do derretimento generalizado da neve e do gelo e da elevação do nível global médio do mar" (item 01 – do informe de sínteses. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_sp.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021. Tradução livre. Tais afirmações levaram as Partes a chegarem a um consenso sobre a necessidade de uma ação mais rápida para o enfrentamento dessa questão.

41 Termo utilizado no documento intitulado: "Sintesis de la Novena Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas por el Cambio Climático". Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/cop-9_espanhol.pdf. Acesso em: 19 maio 2022.

42 De acordo com o Portal do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, "Enviado periodicamente desde a sua primeira versão de 2004, o Inventário Nacional concentra todas as informações oficiais de emissões e remoções de GEE relativas a cinco setores, que reúnem determinadas atividades antrópicas no país: Energia; Processos Industriais e Uso de Produtos (IPPU, na sigla em inglês); Agropecuária; Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas (LULUCF, na sigla em inglês); e Resíduos. Cada setor possui subsetores, categorias e subcategorias que abrangem mais de 100 atividades. Os resultados são disponibilizados para consulta no Sistema Nacional de Registro de Emissões (SIRENE), plataforma online desenvolvida e mantida pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI)". Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2020/10/inventario-nacional-de-gee-subsidia-planos-do-governo-na-area-ambiental#:~:text=O%20Invent%C3%A1rio%20Nacional%20de%20GEE,dos%20gases%20de%20efeito%20estufa.&text=Os%20Invent%C3%A1rios%20Nacionais%20s%C3%A3o%20necess%C3%A1rios,e%20as%20remo%C3%A7%C3%B5es%20de%20GEE. Acesso em: 19 maio 2022.

43 Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-10-buenos-aires-dezembro-de-2004/. Acesso em: 19 maio 2022.

44 Notícia veiculada em 23 de dezembro de 2009, pela BBC News Brasil, descreve essa percepção: "Em uma entrevista à rede de televisão pública dos EUA, PBS, Obama afirmou que ao menos não houve grandes 'retrocessos' durante a conferência. Segundo ele, os resultados obtidos foram preferíveis ao 'colapso completo' das negociações sobre as mudanças climáticas. 'Eu acho que é justificável que as pessoas estejam desapontadas com os resultados de Copenhague (...)'. 'Mas, no lugar de termos visto um colapso total, em que nada tivesse sido feito e um passo para trás tivesse sido dado, pelo menos não houve muitos retrocessos', disse o presidente americano, que, no entanto, admitiu que a conferência 'não avançou do modo que precisávamos'. 'A cúpula, que foi finalizada na semana passada, terminou sem um acordo com valor legal ou obrigatório, com os países participantes apenas 'tomando nota' (nas palavras do presidente da COP 15) a respeito da necessidade de que o aumento na temperatura global não ultrapasse os 2º C". Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/12/091223_obama_cop15_cq. Acesso em: 19 maio 2022.

45 Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-15-mop-5-copenhague-dinamarca-dezembro-de-2009/#:~:text=No%20Acordo%20de%20Copenhague%2C%20os,aos%20efeitos%20das%20mudan%C3%A7as%20clim%C3%A1ticas. Acesso em: 19 maio 2022.

46 As discussões no entorno do REDD+ se iniciaram na COP-14, por meio do Órgão Subsidiário de Assessoriamento Científico e Tecnológico (OSACT). Entre os dias 25 a 27 de junho de 2008, foi realizado, em Tóquio, um workshop sobre questões metodológicas relacionadas à redução de emissões de desmatamento e degradação florestal em países em desenvolvimento. Ao final, os participantes chegaram a um acordo em vários aspectos, por exemplo, sobre a necessidade de metodologias robustas com bom custo-benefício para aumentar as capacidades técnicas e fortalecer as capacidades em políticas e quadros institucionais sobre o tema. No Acordo de Cancun de 2010, foram adotadas as orientações e salvaguardas para abordagens políticas e incentivos positivos, sobre questões relacionadas à redução de emissões por desmatamento e degradação florestal nos países em desenvolvimento; e o papel da conservação, gestão sustentável das florestas e o aumento do carbono florestal estoques em países em desenvolvimento, conforme Decision 1/CP.16. Tais esforços permitiram que, durante a COP-19, fosse estruturado o REDD+.

47 "Além dos elementos para o futuro acordo, a COP 20 estabeleceu o 'Chamamento de Lima para a Ação Climática' (tradução livre). O documento determina que os países-membros da Convenção descrevam de forma clara os objetivos propostos em nível doméstico e como eles

contribuem para manter o aquecimento global abaixo de 2ºC" (Disponível em: http://redd.mma.gov.br/pt/noticias-principais/326-cop20-define-base-para-acordo-climatico-em-paris. Acesso em: 19 maio 2022).

48 Maiores informações em: https://unfccc.int/news/cop-bureau-reschedules-unfccc-subsidiary-body-meetings-to-2021. Acesso em: 19 maio 2022.

49 Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf. Acesso em: 19 maio 2022.

50 Como destacado no Portal da UNFCC, a implementação destas três frentes de trabalho dependerá ainda de novos esforços: "For cooperative approaches, countries that are cooperating already to deliver their NDCs with cooperative approaches will now start to provide the details of those approaches through reports. The reports will be reviewed and all the details made available on a public interface on the UNFCCC website. The purpose of the reports is to allow for accurate accounting of transfers and to provide transparency as to the way in which countries are cooperating. For the project mechanisms, the bodies that supervise the clean development mechanism and the new UNFCCC mechanism will each meet early next year, to start to deliver the rules for the new projects and the processes for transitioning existing projects over to the new system under the Paris Agreement. In relation to cooperation that does not involve carbon credits, a committee will start to meet in mid-2022 to implement the programme of work that Parties agreed in Glasgow". Disponível em: https://www.google.com/search?q=keywords&oq=keywords&aqs=chrome..69i57j0i433i512j46i131i199i433i465i512j0i512l3j69i60l2.3079j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em: 19 maio 2022.

51 ISSD. A Summary Report on the First Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change, 10 abr. 1995. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/cop-1_ingles.pdf. Acesso em: 19 maio 2022.

52 MAZZUOLI, op. cit., 2012, p. 197.

53 SABBAG, B. K. *O Protocolo de Quioto e seus Créditos de Carbono*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 35.

54 Id.

55 Id.

56 No entender do então presidente norte-americano, George W. Bush, o modelo do Protocolo de Quioto em estabelecer metas obrigatórias era uma "má-política", conforme notícia veiculada pelo Estado de São Paulo, em 16 de outubro de 2007. Disponível em:

https://www.estadao.com.br/noticias/geral,bush-classifica-protocolo-de-kyoto-como-ma-politica,65862. Acesso em: 19 maio 2022.

57 Disponível em: http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions. Acesso em: 19 maio 2022.

58 De acordo com o 5º Relatório do IPCC: "The evidence for human influence on the climate system has grown since the IPCC Fourth Assessment Report (AR4). It is extremely likely that more than half of the observed increase in global average surface temperature from 1951 to 2010 was caused by the anthropogenic increase in GHG concentrations and other anthropogenic forcings together. The best estimate of the human-induced contribution to warming is similar to the observed warming over this period (...). Anthropogenic forcings have likely made a substantial contribution to surface temperature increases since the mid-20th century over every continental region except Antarctica. Anthropogenic influences have likely affected the global water cycle since 1960 and contributed to the retreat of glaciers since the 1960s and to the increased surface melting of the Greenland ice +sheet since 1993. Anthropogenic influences have very likely contributed to Arctic sea-ice loss since 1979 and have very likely made a substantial contribution to increases in global upper ocean heat content (0–700 m) and to global mean sea level rise observed since the 1970s". Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf. Acesso em: 19 maio 2022

59 GUIMARÃES, R. E. M. WALDIMAN, R. L. O Acordo de Paris e seu Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável como um Instrumento para se Alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, ano 22, n. 86, p. 523, abr./jun. 2017.

60 REI, F.; CUNHA, K. O Brasil e o regime internacional das mudanças climáticas. In.: *O futuro do regime internacional das mudanças climáticas: aspectos jurídicos e institucionais*. Santos: Edita Livros, 2015. p. 22.

61 Ibid., 2017, p. 526.

62 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 19 maio 2022.

63 BRASIL. Decreto nº 9.073. Brasília. 2017.

64 Id.

65 Id.

66 Id.

67 Id.

68 Id.

69 O termo começou a ser utilizado, no regime internacional de mudanças climáticas, a partir da decisão 1/CP. 19, por meio da qual, a Conferência

das Partes convidou as Partes a preparar suas intenções, no sentido de se alcançar os objetivos traçados na Convenção-Quadro.

70 iNDC anexo 12.

71 Empresa de Pesquisa Energética. *Balanço Energético Nacional 2020 (Ano base 2019).* Rio de Janeiro: EPE, 2020.

72 Interessante notar o aumento da participação da energia eólica nos últimos anos, partindo de um patamar de 0,1% em 2010 para alcançar um patamar de 1,6 da oferta interna de energia no Brasil.

73 MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). *Balanço Energético Nacional 2006 (Ano base 2005).* Brasília: MME, 2006.

74 Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf. Acesso em: 19 maio 2022.

75 Vale ressaltar advertência do relatório de 2018, por meio do qual, em que pese o quadro sugerir números positivos, há de se destacar "que o país ainda não incorporou a redução de emissões à sua economia de maneira consistente. Embora, como será visto abaixo, o SEEG mostre que o país em 2018 ainda estava dentro do limite de emissões brutas compatível com o cumprimento da meta agregada de redução de emissões fixada pela PNMC (isso se deu sobretudo devido a um ajuste metodológico no SEEG que reduziu as emissões por desmatamento na Mata Atlântica), a explosão do desmatamento na Amazônia e no Cerrado em 2019 desviou o país da meta. Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_7/SEEG7_DDC_Analitico_1990-2018.pdf. Acesso em: 4 nov. 2021.

76 BRASIL. *Florestas do Brasil em resumo*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2010.

77 BRASIL. *Mapas das Florestas do Brasil*. Serviço Florestal Brasileiro. Brasília, 2019.

78 Disponível em: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20(Updated%20submission).pdf. Acesso em: 19 mai. 2022.

79 Importante lembrar que, na ocasião, o consórcio The Climate Action Tracker – que é uma análise científica independente que rastreia a ação climática dos governos e a mede em relação ao objetivo do Acordo de Paris – rebaixou de "insuficientes" para "muito insuficientes" as ações do governo brasileiro anunciadas para o NDC. Disponível em: https://climateactiontracker.org/countries/brazil. Acesso em: 19 maio 2022.

80 Disponível em: https://www.wwf.org.br/?77489/Nova-NDC-Brasileira-reduz-ambicao-climatica-do-pais-contra-o-espirito-do-Acordo-de-Paris.

Acesso em: 21 dez. 2021.

81 Disponível em: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/2021%20-%20Carta%20MRE.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

82 Para acesso ao discurso integral: https://www.youtube.com/watch?v=6RPsqOnpnH8. Acesso em: 19 maio 2022.

83 Disponível em: https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx. Acesso em: 19 maio 2022.

84 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01xsmyz1y72vnyvfrl94ntfw101237725.node0?codteor=469105&filename=Tramitacao-PL+18/2007. Acesso em 19 maio 2022.

85 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-1123-09.htm. Acesso em: 19 maio 2022.

86 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-1123-09.htm. Acesso em: 19 maio 2022.

87 Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf. Acesso em: 23 maio 2022.

88 De acordo com o art. 3º, §2º do Decreto nº 9.578/2018, "As revisões do Plano Nacional sobre Mudança do Clima e a elaboração dos planos setoriais tomarão por base a Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, com foco no Terceiro Inventário Brasileiro de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal ou na edição mais recente à época das revisões".

89 Leitura recomendada para compreensão do tema: "Extrafiscalidade como Instrumento de Proteção Ambiental no Brasil" (disponível em: http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/205. Acesso em: 24 maio 2022).

90 Disponível em: https://estafaltandoverde.org.br/wp-content/uploads/2020/09/9Propostas-ReformaTributariaSustentavel_ebook.pdf – Acesso em: 24 maio 2022.

91 O Programa Fundo Clima possui nove subprogramas: a) Mobilidade Urbana, b) Cidades Sustentáveis e Mudança do Clima, c) Máquinas e Equipamentos Eficientes, d) Energias Renováveis, e) Resíduos Sólidos, f) Carvão Vegetal, g) Florestas Nativas, h) Gestão e Serviços de Carbono e i) Projetos Inovadores.

92 SABBAG, B. K. *O Protocolo de Quioto e seus Créditos de Carbono*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 35.

93 Id.

94 Id.

95 Maiores informações em: http://www.ccst.inpe.br/projetos/inct/. Acesso em: 26 maio 2022.

96 In: https://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/indices/indices-de-sustentabilidade/indice-de-sustentabilidade-empresarial-ise.htm. Acesso em: 26 maio 2022.

97 In: https://abrampa.org.br/abrampa/uploads/images/conteudo/NOTA%20T%C3%89CNICA%20-%20ABRAMPA%20-%20TdR%20Termel%C3%A9tricas.pdf. Acesso em: 26 maio 2022.

98 Sobre o assunto, recomenda-se a leitura da Recomendação nº. 99 de 21-5-2021 do Conselho Nacional de Justiça.

Capítulo 11. PATRIMÔNIO AMBIENTAL ARTIFICIAL

1. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano tem fundamento no art. 182 da CF, por meio do qual:

> A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O mandamento constitucional é direcionado, explicitamente, a dois entes políticos: (i) aos Municípios, cuja competência é para a execução da PNDU, bem como para a criação de normas que permitam o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantam o bem-estar de seus habitantes; e (ii) à União, que deve criar diretrizes gerais para os temas diversos da PNDU. Por se tratar de regramento relativo à competência dos entes políticos, o referido dispositivo deve ser interpretado em conjunto com o que dispõe os arts. 21, 22, 23, 24, 25 e 30 da CF.

Começando pelos Municípios, o art. 30 lhes confere competência exclusiva para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante

planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inc. VIII). Além disso, o artigo lhes confere competência concorrente para legislar sobre os temas indicados no art. 24, suplementando a legislação federal e a estadual, desde que inserida a matéria no campo do interesse local.

Conjuntamente, os arts. 30, VIII e IX e 182 conferem aos Municípios competência plena e exclusiva[1], para criação de leis que promovam o adequado ordenamento territorial e permitam o desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes. Essa competência, no entanto, "se circunscreve no âmbito do território em que está sediado o correspondente Poder Público e é envolvida por fatores sociais, econômicos e políticos"[2].

Para reforçar esse protagonismo dos Municípios, soma-se, ainda, o quanto dispõe o art. 18 da CF, que confere autonomia aos Municípios, ao indicar que a "organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios".

Quanto ao papel da União, fica adstrito à edição das normas gerais de direito urbanístico (art. 24, I), ou seja, a "*instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*" (art. 21, XX) e a "*estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação*" (art. 21, XXI). As normas gerais só podem ser consideradas gerais se não invadirem a área de estrita competência estadual e municipal. "Legislar é editar regras de conduta, não é intervir executivamente nas

entidades federais, impondo padrões estandardizados nos mais mínimos detalhes"[3].

No exercício de sua competência, a União editou, em 2001, o denominado Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), regulamentando os arts. 182 e 183 da CF, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O lapso temporal entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a publicação da Lei nº 10.257/2001 não impediu que os Municípios pudessem editar regras para a execução da PNDU. Instrumentos como o parcelamento e a edificação compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação Sanção já se encontram na legislação municipal desde antes do ano de 2001.

Como dissemos, a CF confere autonomia aos Municípios para promover o adequado ordenamento territorial e permitir o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Por isso, não se pode afirmar que os instrumentos aplicados pelos Municípios, antes da edição do Estatuto da Cidade, eram inconstitucionais pela ausência de normas gerais. "Desde a promulgação da Constituição Federal, não faltou quem (...) defendesse que o instrumento poderia ser adotado de imediato pelos Municípios, via planos diretores (...) a possibilidade de exigência do PEUC".[4] Nesse sentido, vale citar precedente monocrático do STJ:

> (...) Assim não fosse, estar-se-ia condenando à morte o princípio constitucional da função social da propriedade, que, segundo a tese dos autores, elaborada a partir de interpretação literal da Constituição, não poderia ser

> implementado até que sobreviesse a lei infraconstitucional que regulamentasse o art. 182.
> Então se pergunta: permanecesse o legislador infraconstitucional inerte, sem editar a lei regulamentadora do art. 182, não poderiam ser tomadas as medidas necessárias que objetivassem a concretização do princípio da função social da propriedade? Estaria a aplicação desse princípio vinculada à ação do legislador infraconstitucional, ficando em situação de latência até que este resolvesse agir e editar a lei federal a que alude a Constituição? Ora, os princípios e regras de hermenêutica constitucional recomendam que a melhor interpretação da Constituição seja aquela que confere maior eficácia aos seus preceitos (...).
> (STJ – AREsp 1093755 – rel. Min. Assusete Magalhães – j. 31-3-2020).

A questão é tormentosa e está longe de estar pacificada. Há precedente monocrático no STJ com conclusão diametricamente oposta. De acordo com Regina Helena Costa:

> Destarte, somente a partir do advento do "Estatuto da Cidade" (2001), é que os Municípios podem fazer valer o dispositivo constante em suas legislações tributárias que preveem a possibilidade de cobrança do IPTU com alíquotas progressivas (STJ – REsp 1334018 – rel. Min. Regina Helena Costa – j. 24-8-2016).

Em 2008, o STF já decidiu que "a cobrança do IPTU progressivo para fins extrafiscais, hipótese prevista no art. 182, § 4º, II, da CF/1988, somente se tornou possível a partir da edição da Lei nº 10.257/2001 [Estatuto da Cidade]. Agravo regimental a que se nega provimento" (STF – RE nº 338589 – rel. Min. Eros Grau – 2ª T. – j. 24-6-2008).

Evidente que os precedentes indicados analisaram a questão sob a ótica tributária, que resguarda diversas garantias constitucionais aos contribuintes, por exemplo, da irretroatividade, da anterioridade e da legalidade. Os instrumentos da PNDU, no entanto, resguardam a garantia da função social da propriedade (art. 5º, XXIII), cuja urgência demanda aplicação imediata do preceito. Trata-se de norma definidora de direitos e garantias fundamentais (art. 5º, § 1º). As balizas normativas competem não às regras gerais urbanísticas, mas sim ao titular do poder de ordenar e garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, ou seja, os Municípios.

Como assevera Nathalia Masson[5], "ao afirmar que uma norma constitucional é dotada de aplicabilidade imediata não significa dizer que ela dispensa a atuação positiva por parte dos poderes públicos. Significa dizer, apenas, que o direito nela previsto poderá ser exigido pelo seu destinatário de imediato, sem necessidade de regulamentação por lei".

Quanto aos Estados, além de possuírem competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, nos termos do art. 24, I, da CF/1988, compete a eles, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º). Dessa forma, caberá, exclusivamente, aos Estados promover regras a serem aplicadas no ordenamento desses agrupamentos.

2. PLANO DIRETOR

O Plano Diretor, de acordo com o art. 182, § 1º, da CF/1988 é o instrumento básico da PNDU. Trata-se de uma lei ordinária municipal obrigatória para cidades com mais de 20 mil habitantes. Com o advento do Estatuto da Cidade, outros Municípios – que não se enquadravam neste critério objetivo – passaram a ser obrigados, também, a editar, para o seu território, o Plano Diretor, por se enquadrarem nas demais hipóteses descritas no art. 41 da Lei nº 10.257/2001. São elas:

> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
> I – com mais de vinte mil habitantes;
> II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
> III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
> IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
> V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
> VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

O Plano Diretor é uma lei dinâmica desde a sua concepção. De acordo com o § 4º, do art. 40, da Lei nº 10.257/2001, durante o processo de elaboração do Plano Diretor, os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir a promoção de audiências públicas e de debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos

da comunidade (princípio da participação), a publicidade quanto aos documentos e às informações produzidos (princípio da publicidade) e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (princípio da informação). Após a sua publicação, o Plano Diretor deve contemplar um sistema de acompanhamento e controle – que será parte integrante do processo de planejamento municipal – e deve ser revisto, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.

Trata-se de um verdadeiro instrumento normativo garantidor de um preceito fundamental. O Estatuto da Cidade, em seu artigo 39, reconhece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Quanto ao seu conteúdo mínimo, os arts. 42 e 42-A preveem que o Plano Diretor deve disciplinar: (a) a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios; (b) o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a alteração de uso do solo; (c) o sistema de acompanhamento e controle; e, para os Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, adicionam-se, ainda: (a) os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a

contribuir para a geração de emprego e renda; (b) o mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (c) o planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastres; (d) medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; (e) diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977/2009, demais normas federais e estaduais pertinentes e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido; e (f) a identificação e diretrizes para a preservação e a ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

O Estatuto da Cidade não prevê uma penalidade para o Município que, em sendo obrigado a elaborar um Plano Diretor, deixa de fazer. Porém, com relação ao Prefeito, o art. 52 prevê que, ao deixar de editar a referida normativa, ele incorrerá em improbidade administrativa.

3. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

De acordo com o art. 182, § 4º, da CF/1988, o Poder Público Municipal poderá, mediante lei específica para a área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não

edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: 1º) Parcelamento ou edificação compulsórios; 2º) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e 3º) Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 (dez) anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Antes de analisarmos cada um dos instrumentos, necessário superarmos três questões polêmicas com relação ao *caput* do referido dispositivo: (i) a instituição dos instrumentos é uma faculdade conferida ao Poder Público Municipal ou uma obrigação? (ii) Enquanto não houver "lei específica", o Poder Público Municipal não pode aplicar os instrumentos? (iii) Os instrumentos são independentes ou devem respeitar uma ordem de aplicação?

Primeiramente, quanto à *faculdade*, o dispositivo constitucional utiliza o verbo "poder" para se referir à alternativa conferida aos Municípios, para utilização dos instrumentos da PNDU, com vistas a exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento. Bruno Filho[6] introduz a polêmica com os seguintes dizeres: "Aparentemente, e por conta de uma interpretação unicamente gramatical, a adoção do PEUC representa uma 'faculdade' cabendo a cada Município, no âmbito de seu Plano Diretor e respectiva legislação urbanística, exercer uma opção, com total liberdade para fazê-lo ou não".

A meu ver, a facultatividade não se sustenta ao fazermos uma interpretação sistemática do dispositivo. Sob o ângulo do direito de propriedade, conferir função social ao imóvel urbano é condição da própria legitimidade desse direito, conforme dispõe o art. 5º, XXIII, da CF/1988. Nas palavras de Édis Milaré, "toda propriedade privada é gravada por uma hipoteca social"[7]. Sob o ponto de vista do papel do Poder Público, o exercício da autonomia municipal se expressa, por meio de um poder-dever, significando que, dado um poder, ele obrigatoriamente deve ser exercido, especialmente, quanto à concretização de um direito fundamental.

Quanto à reserva de "lei específica", vale lembrar que ela foi editada em 2001, sob a alcunha de "Estatuto da Cidade" (Lei nº 10.257/2001). Enquanto ela não foi publicada, tivemos um período de vacância, entre 1988 e 2001. No entanto, esse período não impossibilitou a aplicação dos instrumentos da PNDU pelos Municípios, conforme vimos no item 1.1 deste capítulo.

Por fim, quanto à independência dos instrumentos, o texto constitucional, expressamente, ordena a sua aplicação de modo sucessivo, por ordem de preferência. Dessa forma, se o proprietário estiver recalcitrante com relação à sua obrigação de garantir função social ao seu imóvel urbano, o Município poderá, primeiro, expedir uma notificação de edificação ou de utilização compulsória. Em não surtindo efeitos, aplica-se o IPTU Progressivo no Tempo. Se, mesmo após a aplicação deste instrumento econômico, o proprietário não cumprir com sua obrigação, então o caso caminhará para a desapropriação sanção.

3.1. Notificação de Edificação ou de Utilização Compulsórios

Trata-se de uma notificação extrajudicial, por meio da qual o Município informa ao proprietário de imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que ele não está cumprindo sua função social. De acordo com o art. 5º da Lei nº 10.257/2001, esse instrumento deve ser regulamentado por meio de lei municipal específica e deve ser aplicado em área prevista no Plano Diretor.

Entende-se por imóvel subutilizado aquele cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente (art. 5º, § 1º, I, da Lei nº 10.257/2001).

A notificação deverá ser expedida por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração. Caso a notificação pessoal, após três tentativas, reste infrutífera, o Estatuto da Cidade permite, então, que a notificação seja por edital.

Como é comum nas notificações, esta também deve conceder um prazo, para que o proprietário notificado possa se adequar às suas determinações. A Lei nº 10.257/2001 não prevê um prazo máximo, mas determina que os prazos não poderão ser inferiores a 1 (um) ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente e a dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento. Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica poderá prever a

conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Para garantir publicidade ao ato, a notificação deverá ser averbada na matrícula do imóvel, no cartório de registro de imóveis, até porque a obrigação contida na notificação tem natureza real, sendo transmitida, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, sem interrupção de quaisquer prazos.

3.2. IPTU Progressivo no Tempo

Caso a notificação mencionada no item anterior não seja cumprida, o Poder Público municipal pode aplicar o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em 5 (cinco) anos, o Município poderá manter a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, ou, desde então, determinar a desapropriação sanção.

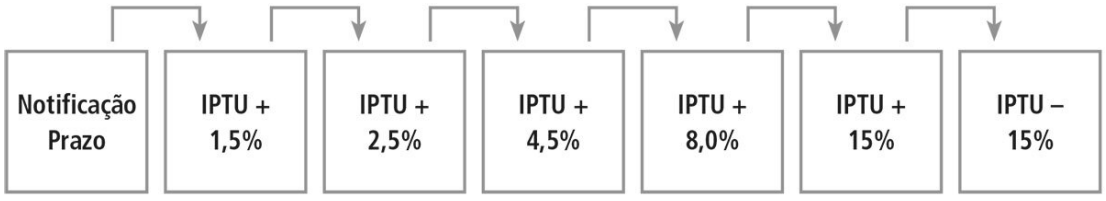
Nas palavras de Josiane Minardi (p. 107), "progressividade se operacionaliza pela aplicação de diferentes alíquotas de acordo com a base de cálculo do tributo, de modo a ser mais elevada quanto maior for a base imponível". De acordo com a CF, os impostos progressivos no Brasil são: (i) o Imposto sobre a Renda; (ii) o Imposto Territorial Rural; e (iii) o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana. O STF, em 6-2-2013, reconheceu a possibilidade de as alíquotas do Imposto Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD) terem

suas alíquotas progressivas, ampliando o rol descrito no parágrafo anterior.

Para o IPTU, três são as possíveis progressividades a serem aplicadas. De acordo com o art. 156, § 1º, I e II, da CF/1988, o IPTU pode ter alíquotas progressivas em razão do valor venal do imóvel (progressividade fiscal) ou em razão da localização e do uso do imóvel (progressividade mista). Tais modalidades de progressividade foram incluídas no texto constitucional pela EC nº 29/2000. A progressividade extrafiscal do IPTU, também chamada de progressividade no tempo, encontra guarida em nosso ordenamento atual, no art. 182, § 4º, II, da CF/1988.

ATENÇÃO: De acordo com a Súm. nº 668 do STF: "É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana".

Para memorizar a progressividade extrafiscal, vejamos o exemplo hipotético a seguir, com valores meramente ilustrativos:



Percebam que o valor da alíquota a ser aplicado a cada ano não excede a duas vezes o valor referente ao ano anterior, bem como que, ao final dos 5 (cinco) anos de progressividade, é respeitada a alíquota máxima de

15% (quinze por cento). Caso tais balizas não sejam respeitadas, estaremos diante de um tributo com efeito de confisco, o que é vedado pelo art. 150, IV, da CF/1988.

ATENÇÃO: Em 2014, a FGV, em prova realizada para a PGM-Niterói, para o cargo de Procurador Municipal, considerou como correta a seguinte afirmação: "A cobrança do IPTU progressivo é medida de finalidade extrafiscal e advém de descumprimento das regras previstas no Plano Diretor, na forma dos artigos 5º, 6º e 7º do Estatuto da Cidade".

Por fim, vale ressaltar que, de acordo com o art. 7º, § 3º, da Lei nº 10.257/2001, é vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva no tempo.

3.3. Desapropriação sanção × desapropriação ordinária

Decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Pela leitura do art. 182 da CF/1988, é possível perceber que, tanto o § 3º quanto o § 4º, III, tratam sobre "desapropriação" dos bens imóveis pelo Poder Público municipal. Um cuidado importante, no entanto, é sabermos distinguir os dois dispositivos. O primeiro refere-se à desapropriação ordinária. Vejamos:

> Art. 182. (...)
> (...)
> § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

O dispositivo decorre do direito fundamental conferido a todos, pelo art. 5º, XXIV, da CF:

> A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

Já o § 4º prevê outra modalidade de desapropriação, que chamaremos, para fins didáticos, de desapropriação sanção. Vejamos:

> Art. 182. (...)
> § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
> (...)
> III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A diferença é notória entre as duas modalidades. Enquanto a primeira prevê o pagamento em dinheiro, de forma prévia e justa, a segunda prevê o pagamento em títulos da dívida pública, com prazo de resgate de até 10 (dez) anos, assegurado o valor real da indenização.

Entende-se por "valor real da indenização", de acordo com o art. 8º, § 2º, I e II, da Lei nº 10.257/2001, o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde ele se localiza após a notificação, não se computando, ainda, expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

Adquirido o imóvel via desapropriação, o Poder Público deverá proceder ao adequado aproveitamento do bem no prazo máximo de 5 (cinco) anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público. O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório. Se não o fizer em 5 (cinco) anos, o Prefeito incorrerá em improbidade administrativa, conforme dispõe o art. 52 do Estatuto da Cidade.

4. USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO E USUCAPIÃO COLETIVA

O capítulo referente a Política Urbana prevê, ainda, um dispositivo que regulamenta uma forma de aquisição originária da propriedade. Trata-se da "usucapião pró-moradia":

> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Tal modalidade não se confunde com a "usucapião coletiva", que visa regularizar a posse em:

> (...) núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de 5 (cinco) anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a 250m^2 (duzentos e cinquenta metros quadrados) por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural (art. 10 da Lei nº 10.257/2001).

A primeira confere um título de domínio de uma área certa e determinada, ao passo que a segunda confere fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, constituindo um condomínio especial.

Em termos processuais, o Estatuto da Cidade prevê que são partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana: I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente; II – os possuidores, em estado de composse; III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados (art. 12). Na ação de usucapião especial urbana, é obrigatória a intervenção do Ministério Público. Para memorizar:

USUCAPIÃO ESPECIAL	TIPO DE ÁREA	TAMANHO DA ÁREA	PRAZO DA POSSE	MOTIVO DA POSSE	POSSE ÚNICA
Pró-moradia	Urbana	Até 250 m^2	Cinco anos ininterruptos	Sua moradia	Sim

			sem oposição	ou de sua família	
Coletiva	Núcleos urbanos informais	AT: nº hab. < 250 m^2	Mais de cinco anos sem oposição	–	Sim

Por fim, vale ressaltar que, conforme Informativo de Jurisprudência nº 671, de 5-6-2020, o STJ entendeu que "a destinação de parte do imóvel para fins comerciais não impede o reconhecimento da usucapião especial urbana sobre a totalidade da área".

5. ESTATUTO DA CIDADE

5.1. Breve histórico legislativo

A tramitação congressual do Estatuto da Cidade teve início logo após a promulgação da Constituição Federal. Com a intenção de regulamentar os arts. 182 e 183 da CF, o Projeto de Lei do Senado nº 181, de 28 de junho de 1989, foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 31-8-1990, onde aguardou análise até 5-4-2001, quando foi apresentado um texto substitutivo (PL nº 5.788/1990), posteriormente aprovado pelo Plenário do Senado Federal em 18-6-2001.

A Presidência da República vetou alguns dispositivos, por entender que eram inconstitucionais e contrários ao interesse público. Entre eles, é possível citar a possibilidade da utilização dos referendos populares e dos plebiscitos para a gestão democrática das cidades; a constatação de que imóvel subutilizado era aquele "utilizado em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental"[8] todo o capítulo sobre a

concessão de uso especial para fins de moradia; que ampliava as hipóteses que justificam o direito de preempção, ao admitir "outras finalidades de interesse social ou de utilidade pública, definidas no Plano Diretor"; a decretação de nulidade de lei que instituísse o Plano Diretor em desacordo com o § 4º do art. 40; e a previsão de improbidade administrativa para os casos em que o Prefeito "impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil".

O Estatuto da Cidade foi publicado em 10-7-2001 e passou a ter vigência em 10-10-2001, após 90 (noventa) dias em *vacatio legis*.

5.2. Instrumentos do Estatuto da Cidade

5.2.1. Direito de superfície

Regulamentado pelos arts. 21 a 24 da Lei nº 10.257/2001, este instrumento garante que um proprietário de imóvel urbano, que não tenha interesse ou condições de conferir função social ao seu imóvel, possa conceder a outrem, de forma gratuita ou onerosa, o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

Esse direito pode abranger o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

Quanto às obrigações, tanto a contratação quanto a extinção devem ser averbadas na matrícula do

imóvel. Além disso, o superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo. Além disso, trata-se de um direito real, de modo que, caso o superficiário venha a falecer, os seus direitos são transmitidos a seus herdeiros.

Ainda quanto às obrigações, vale destacar que, no caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Por fim, quanto às hipóteses de extinção do direito de superfície, prevê o art. 23 do Estatuto da Cidade, que se extingue o direito de superfície: I – pelo advento do termo; ou II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato, nos termos do art. 24 do Estatuto da Cidade.

5.2.2. Direito de preempção

Trata-se do direito de preferência, que poderá ser exercido pelo Poder Público municipal, quando necessitar da área para fins de: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos

habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (art. 26 da Lei nº 10.257/2001).

O direito de preempção foi regulamentado na Lei nº 10.257/2001, por meio dos arts. 25 a 27, nos quais restou consignado que esse direito deve estar previsto em lei ordinária municipal, baseada no Plano Diretor, a qual delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a 5 (cinco) anos, renovável a partir de 1 (um) ano após o decurso do prazo inicial. O direito de preempção fica assegurado durante todo esse prazo de vigência, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Quanto ao procedimento, de acordo com o art. 27 do Estatuto da Cidade, caso o particular seja proprietário de um imóvel localizado na área onde o Poder Público determinou seu direito de preempção, ficará obrigado, primeiro, a notificar a Prefeitura sobre sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município possa, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, manifestar por escrito seu interesse em comprá-lo. A notificação deve, obrigatoriamente, ser acompanhada de proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

Caso o Município tenha interesse na aquisição, publicará, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

Por outro lado, caso o Município não tenha interesse na aquisição conforme proposta encaminhada, transcorrido o prazo de 30 (trinta) dias sem manifestação, ficará o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas mesmas condições da proposta apresentada. Em seguida, concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica, então, obrigado a apresentar ao Município, em novo prazo de 30 (trinta) dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

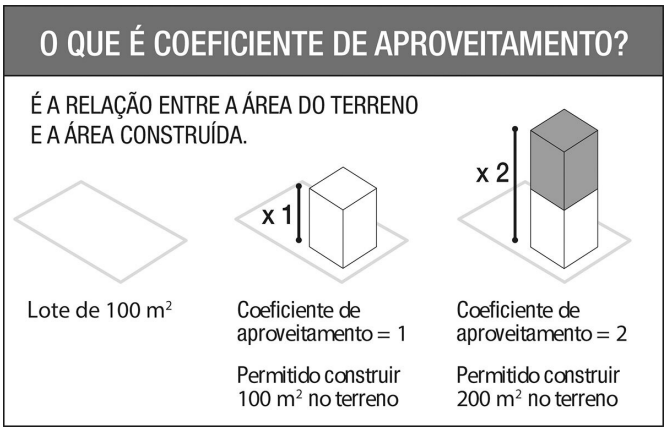
Vale ressaltar que a alienação deve ocorrer nos termos do que fora apresentado na proposta. Caso seja processada em condições diversas, a compra e venda será declarada nula, conforme prevê o § 5º do art. 27 da Lei nº 10.257/2001. Nesse caso, o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

ATENÇÃO: Em prova realizada em 2014 pela CESPE, para o cargo de Consultor Legislativo da Câmara de Deputados, a banca considerou incorreta a seguinte afirmação: "A transferência do direito de construir e do direito de preempção são institutos tributários e financeiros da política urbana municipal".

5.2.3. Outorga onerosa do direito de construir

Trata-se de mais uma inteligente alternativa conferida pelo Estatuto da Cidade ao Poder Público municipal, para que este, na gestão das áreas urbanas, consiga resolver conflitos urbanísticos e colocar fim à recalcitrância do proprietário em cumprir com seu dever constitucional de conferir função social ao seu imóvel. Por meio desse instrumento, o proprietário pode se beneficiar com a aquisição do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado no Município.

Entende-se por "coeficiente de aproveitamento básico" relação entre a área edificável e a área do terreno. Para ilustrar[9]:

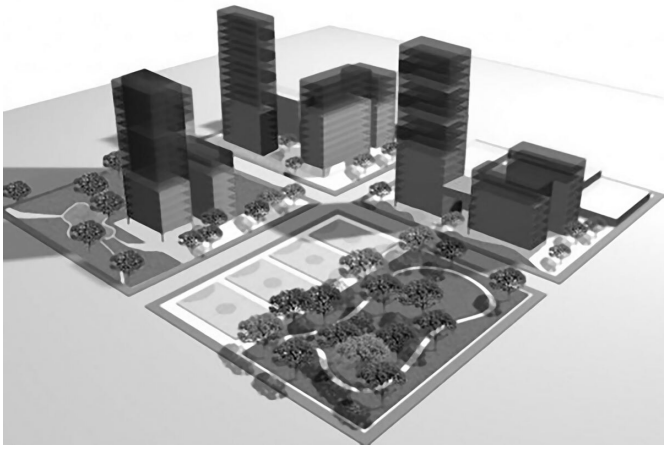

O QUE É COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO?
É A RELAÇÃO ENTRE A ÁREA DO TERRENO E A ÁREA CONSTRUÍDA.
x 1
x 2
Lote de 100 m²
Coeficiente de aproveitamento = 1
Permitido construir 100 m² no terreno
Coeficiente de aproveitamento = 2
Permitido construir 200 m² no terreno

Crédito da imagem: Sergio A. Pereira.

Pela imagem, possível constatar que, no interior de um lote urbano, a legislação municipal pode restringir o tamanho da área a construir. Quanto maior o coeficiente, maior será a área construída no interior do lote.

ATENÇÃO: Em prova realizada em 2018 para o cargo de Fiscal de Postura do Município de São Paulo, a VUNESP considerou correta a seguinte afirmação: "Pelas definições estabelecidas no Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), o limite da área construída que o proprietário de um terreno poderá edificar, independentemente de pagamento de outorga do direito de construir, corresponde ao coeficiente de aproveitamento básico".

Assim, pode acontecer de o proprietário ter condições financeiras para arcar com os custos relativos ao cumprimento da função social do imóvel, mas, em razão das limitações urbanísticas, o seu projeto fica inviabilizado economicamente. Para solucionar uma questão como esta, a lei municipal pode disciplinar a outorga onerosa do direito de construir. Vejamos[10]:



Crédito da imagem: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento

Por meio da ilustração, constatamos que a legislação municipal autoriza a construção até os pavimentos mais claros (coeficiente de aproveitamento básico). Contudo, em razão do interesse na construção

para além desse coeficiente, os proprietários deram, em compensação, equipamentos urbanos (quadras, praça e ciclovia) e receberam, com isso, a autorização para construção até o chamado coeficiente de aproveitamento máximo[11].

Sobre a relação compensação e interesse público, válida a lição de Regis Fernandes de Oliveira[12]:

> Evidente está que a outorga onerosa do direito de construir deve estar limitada ao interesse da cidade. A construção de um enorme edifício, por exemplo, em área que não tem adequado complexo viário, terminará por tumultuar a vida da cidade. A construção de imensos edifícios para a população de baixa renda será absurda se não existirem aparelhos públicos próximos e adequados para atender a demanda. Tudo há de estar encaixado nos interesses públicos pelos quais o agente deve zelar.

A Lei municipal específica deverá estabelecer as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir, determinando: I – a fórmula de cálculo para a cobrança; II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; III – a contrapartida do beneficiário (art. 30 da Lei 10.257/2001). Todos os recursos obtidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir deverão ser aplicados nas seguintes finalidades: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e VIII – proteção de

áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (art. 26 da Lei nº 10.257/2001).

5.2.4. Outorga onerosa de alteração do uso do solo

Aplicam-se ao presente instrumento as mesmas considerações da outorga onerosa do direito de construir. A diferença está em sua finalidade. Enquanto a outorga do direito de construir permite que a obra alcance coeficiente maior do que o básico, a outorga do uso permite, mediante contraprestação, o empreendimento de atividades em zonas que, originalmente, limitariam a sua instalação.

Não se trata de alterar o uso previamente estabelecido pelo Plano Diretor por meio do zoneamento urbanístico, mas, sim:

> (...) que a legislação preveja que ao par dos usos ordinariamente autorizados para a zona, implantáveis mediante simples processo de licenciamento sem qualquer contrapartida específica, sejam previstos outros que somente serão autorizados mediante o adimplemento do ônus previsto na lei urbanística.[13]

5.2.5. Operações urbanas consorciadas

Trata-se de um instrumento urbanístico baseado no Plano Diretor, que contempla ação conjunta entre proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, sob a coordenação do Poder Público municipal, com vistas a alcançar, em uma área

determinada, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

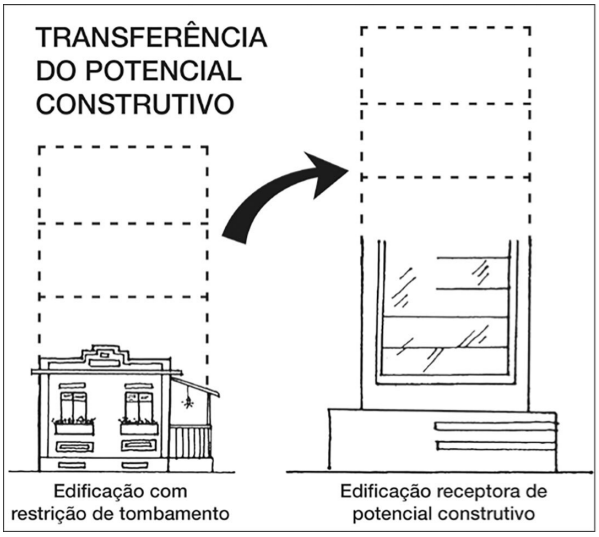
O plano para implantação das operações urbanas consorciadas deve ter previsão em lei ordinária municipal e deve contemplar, no mínimo: I – definição da área a ser atingida; II – programa básico de ocupação da área; III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; IV – finalidades da operação; V – estudo prévio de impacto de vizinhança; VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados; VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil; e VIII – natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados (art. 33 da Lei nº 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade prevê, ainda, que as operações podem ser implementadas nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas. Nesses casos, serão denominadas por operações urbanas consorciadas interfederativas e serão aprovadas por leis estaduais específicas.

Interessante notar que a lei específica – que institui a operação consorciada – poderá prever a emissão dos chamados "certificados de potencial adicional de construção"[14]. Tais títulos mobiliários serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

5.2.6. Transferência do direito de construir

Assim como os anteriores, a Transferência do Direito de Construir deve ser regulamentada por lei ordinária específica, baseada no Plano Diretor. Trata-se de um instrumento que permite que o proprietário de imóvel urbano possa exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de (art. 35 da Lei nº 10.257/2001): I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social[15].



Crédito da imagem: Bárbara Lopes.
Adaptada por: Sergio A. Pereira.

Na imagem, evidencia-se que o proprietário das edificações sofre restrição à construção em seu imóvel à esquerda, por se tratar de um imóvel tombado. Em

vista disso, a prefeitura lhe confere um título, atestando o potencial construtivo que lhe restou após o tombamento (crédito). O referido título lhe permite utilizar o potencial em outro imóvel (à direita da imagem, por exemplo) ou mesmo a alienar para que outros interessados utilizem esse crédito em suas obras.

ATENÇÃO: Em prova realizada em 2018, para a Câmara Legislativa do Distrito Federal, para o cargo e Consultor Legislativo, a FCC considerou correta a seguinte afirmação: "Conforme reportado por José Afonso da Silva, solo criado será toda edificação acima do coeficiente único, quer envolva a ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo. (Direito Urbanístico Brasileiro). A Lei nº 10.257/2001 trata desse conceito ao disciplinar a transferência do direito de construir, por meio da qual o proprietário de um terreno ou imóvel pode ser autorizado a edificar acima do coeficiente básico, desde que reduzido esse potencial de qualquer outro terreno de sua titularidade situado no mesmo município".

5.3. Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

Em cumprimento aos princípios da precaução, da prevenção, da livre-iniciativa e do desenvolvimento sustentável, o art. 36 do Estatuto da Cidade prevê que a lei municipal pode definir empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana, que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obtenção de licenças ou

autorizações de construção, ampliação ou funcionamento.

O EIV permite que o desenvolvimento social e econômico, nas áreas urbanas, seja equilibrado com o bem-estar da população, resguardando, pois, a fórmula da sustentabilidade. Trata-se de um importante instrumento que, preventivamente, antecipará todos os impactos positivos e negativos, bem como os riscos que o empreendimento ou a atividade trarão para aquela região. Não se trata de travar a economia, mas, sim, de garantir equilíbrio para as presentes e futuras gerações.

Uma formalidade importante, no entanto, é que o Poder Público está autorizado a cobrar do empreendedor a apresentação de um EIV, apenas e tão somente se houver previsão legal nesse sentido. Caso contrário, a condicionante será nula, dada a violação ao princípio da legalidade, nos termos dos arts. 5º, II, e 37, *caput*, da CF/1988.

Quanto ao conteúdo do EIV, o art. 37 do Estatuto da Cidade determina que, durante a sua elaboração, os responsáveis devem apresentar suas análises sobre I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos e comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Não confunda EIV com EIA. Enquanto o primeiro antecipa impactos e riscos urbanísticos, o segundo (Estudo de Impacto Ambiental) antecipa impactos e riscos ambientais. Por essa razão, o art. 38 do Estatuto da Cidade prevê que: "A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio

de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental".

5.4. Gestão democrática das cidades

A gestão democrática é uma diretriz da política urbana que pressupõe a ampla participação popular, a publicidade dos atos administrativos e o acesso à informação, trazendo os cidadãos para o debate público, incorporando-os, isoladamente ou por meio de associações representativas, na agenda de tomada de decisões.

Entre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para alcançar esse objetivo, tem-se a criação de órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; a realização de debates, audiências e consultas públicas; a realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e o incentivo e o fomento à iniciativa popular de projeto de leis e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A gestão democrática das cidades pressupõe ainda, no âmbito municipal, que a gestão orçamentária participativa incluirá, ainda, a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, os organismos gestores incluirão, também, obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade,

de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

6. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?

Desde que a FGV assumiu a organização do Exame de Ordem, a temática do Meio Ambiente Artificial foi cobrada em três oportunidades (nos Exames XX, XXIII e XXXVII). No XX Exame, o examinador cobrou a compreensão dos examinados quanto à obrigatoriedade de um Município elaborar o Plano Diretor. A resposta para o problema casuístico – característica comuns às questões de direito ambiental da prova OAB – dependeria da compreensão de que os Municípios com mais de 20 mil habitantes estão obrigados a estruturar um Plano Diretor, nos termos do artigo 182, § 1º, da CF/1988. No caso, a alternativa correta mencionava "Será necessária a edição de Plano Diretor, aprovado por lei municipal, que abrangerá todo o território do Município Alfa, em razão do seu número de habitantes".

No XXII Exame, a questão versou sobre a competência da União e dos Municípios para edição de leis que tratem de parcelamento do solo urbano. No caso, a União editou uma Lei Federal (nº 123) sobre regras gerais acerca do parcelamento do solo. A alternativa apontada como correta trazia a seguinte redação: "Não possui vício de competência, assim como a Lei Municipal nº 147, sendo ainda de competência dos municípios a execução da política urbana". Tal

compreensão decorre da previsão contida no *caput* do art. 182 da CF/1988.

No Exame XXXVII, a banca trouxe uma questão que versava sobre o crescimento desordenado de um determinado bairro da zona sul da cidade Alfa, apontando que uma associação de moradores local vinha realizando reuniões periódicas para traçar o diagnóstico urbanístico atual e verificar as medidas que podem ser adotadas. Durante as reuniões, a citada associação havia verificado que tal expansão urbana causou adensamento populacional, geração de tráfego e demanda por transporte público, desvalorização imobiliária e insuficiência dos equipamentos urbanos e comunitários, sem qualquer planejamento do Município, sobretudo em matéria de meio ambiente artificial. Diante dessa situação, colocava o candidato na condição de advogado(a) da associação de moradores e a alternativa correta apontava que, nos termos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana, que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do Poder Público municipal.

Com relação aos certames para carreiras públicas, policias e jurídicas, questões relacionadas à ao Patrimônio Ambiental Artificial podem ser encontradas em provas procuradorias municipais, advogados de órgãos municipais e promotorias de justiça. Raramente, é cobrado em provas para a magistratura estadual ou federal, procuradoria estadual, procuradoria da república, advocacia da União e carreiras policiais.

Entre os temas mais cobrados, os instrumentos da PNDU descritos no art. 182, § 4º da CRFB/88, o Plano Diretor (art. 182, §§ 1º e 2º, da CF/1988 e arts. 39 a 42-B da Lei nº 10.257/2001) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (arts. 36 a 38 da Lei nº 10.257/2001) destacam-se nas provas dos últimos 10 (dez) anos.

7. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

1. (ACEP – Prefeitura de Aracati – CE – 2018 – Arquiteto) Sobre a legislação urbanística, marque a opção correta.

a) Aquele que possuir como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, em qualquer situação, passando a ser possuidor da escritura do imóvel após os trâmites legais.

b) O plano diretor, aprovado por lei federal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Porém, é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas.

c) A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante, dentre outras diretrizes, cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

d) O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. Nos casos em que é necessária elaboração do EIV, este substitui

a elaboração e a aprovação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA).

GABARITO: C

Comentário: Trata-se da redação do art. 2º, III, da Lei nº 10.257/2001. A alternativa "a" está incorreta, pois não se trata de adquirir o domínio em "qualquer situação", conforme prevê o art. 183 da CF/1988. Quanto à alternativa "b", o Plano Diretor é editado por meio de lei municipal específica, e não por meio de lei federal, conforme prevê os arts. 182, § 1º, da CF/1988 e 5º da Lei nº 10.257/2001. Quanto à alternativa "d", o EIV não substitui o EIA, dado que cada um deles possui finalidade diversa, nos termos do art. 38 da Lei nº 10.257/2001.

2. (INSTITUTO AOCP – Prefeitura de Betim – MG – 2020 – Analista Jurídico) Acerca do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), analise as assertivas e assinale a alternativa que aponta as corretas.

I – A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada 05 (cinco) anos.

II – No caso de cidades com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

III – Dentre outras situações, o plano diretor é obrigatório para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e integrantes de áreas de especial interesse turístico.

IV – A elaboração e a respectiva aprovação do estudo de impacto de vizinhança (EIV) dispensa a elaboração e a aprovação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA).

a) Apenas I e II.

b) Apenas II e III.

c) Apenas III e IV.

d) Apenas I, II e IV.

e) Apenas I, III e IV.

GABARITO: B

Comentário: A afirmação II tem previsão no art. 41, § 2º, da Lei nº 10.257/2001, por meio do qual, "no caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido". Já a afirmação III tem previsão no art. 41, II e IV, da Lei nº 10.257/2001. A afirmação I está incorreta, pois o prazo é de, pelo menos, 10 (dez) anos, conforme art. 40, § 3º, da Lei nº 10.257/2001. Por fim, a afirmação IV está incorreta, pois o EIV não substitui o EIA, dado que cada um deles possui finalidade diversa, nos termos do art. 38 da Lei nº 10.257/2001.

3. **(VUNESP – Prefeitura de Presidente Prudente – SP – 2016 – Procurador Municipal)** Para execução da política urbana, nos termos da Lei nº 10.257/2001, pode ser utilizado o seguinte instrumento:

a) o direito de superfície por meio do qual o proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, que abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

b) o direito de preempção que confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, para destiná-los exclusivamente à execução de programas e projetos habitacionais de interesse social.

c) a transferência do direito de construir, pela qual apenas o proprietário de imóvel urbano privado poderá ser autorizado a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente.

d) a outorga onerosa do direito de construir, pela qual o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, sem

imposição de limites, desde que seja prestada contrapartida pelo beneficiário.

e) a usucapião especial de imóvel urbano pela qual aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por dois anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

GABARITO: A

Comentário: A alternativa "a" tem fundamento no art. 21, *caput* e § 1º, da Lei nº 10.257/2001, por meio do qual: "O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis (...) O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística".

4. **(MPE-SP – 2019 – Promotor de Justiça Substituto)** O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), que constitui um dos instrumentos da política urbana, deve contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades e deve contemplar a análise de várias questões indicadas na legislação específica. Dentre elas, não se inclui:

a) equipamentos urbanos e comunitários.

b) adensamento populacional.

c) uso e ocupação do solo.

d) desvalorização imobiliária.

e) geração de tráfego e demanda por transporte público.

GABARITO: D

Comentário: De acordo com o art. 37 da Lei nº 10.257/2001: "Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e

suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos e comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; e VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural".

5. **(VUNESP – TJ-MT – 2018 – Juiz Substituto)** Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos, o Prefeito que deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público municipal, em razão de desapropriação pela não utilização, pelo proprietário, do solo urbano, de acordo com o plano diretor em vigor, incorre em

a) ato de improbidade administrativa.

b) crime de responsabilidade fiscal.

c) mora, sujeitando-se a ação popular por lesão ao patrimônio municipal por omissão.

d) responsabilização objetiva, administrativa e civil, pela prática de ato contra a Administração Pública.

e) crime de responsabilidade.

GABARITO: D

Comentário: De acordo com o art. 52 da Lei nº 10.257/2001: "Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992, quando: II – deixar de proceder, no prazo de 5 (cinco) anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º, do art. 8º, desta Lei; III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei; IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei; V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º, do art. 33, desta Lei; VI – impedir ou

deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III, do § 4º, do art. 40 desta Lei; VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º, do art. 40 e no art. 50 desta Lei; VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado".

---

1 "Isso não é competência suplementar, não. É competência própria, exclusiva, que não comporta interferência nem da União, nem do Estado" (SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 57).

2 MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 11. ed. São Paulo: RT, 2018. p. 1273.

3 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 108.

4 BRUNO FILHO, F. G.; DENALDI, R. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência. *Oculum Ensaios (PUCCAMP)*, 2006, p. 36.

5 MASSON, Nathalia. *Manual de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2015. p. 60.

6 BRUNO FILHO, F. G.; DENALDI, R. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência, *Oculum Ensaios (PUCCAMP)*, 2006, p. 37.

7 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 11. ed. São Paulo: RT, 2018. p. 1263.

8 Interessante notar, neste ponto, a justificativa utilizada à época pela Presidência da República: "Vale lembrar que, em se tratando de restrição a direito fundamental – direito de propriedade –, não é admissível a ampliação legislativa para abarcar os indivíduos que não foram contemplados pela norma constitucional" (Mensagem de Veto nº 730/2001).

9 Disponível em: https://wribrasil.org.br/pt/blog/2019/08/o-que-e-outorga-onerosa-do-direito-de-construir. Acesso em: 29 jun. 2020.

10 Outorga onerosa do direito de construir em área de operação urbana. Fonte: FERRO, Andréia Leal; CARRIÇO, José Marques. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Natureza jurídica e justiça social. Arquitextos, São Paulo, ano 18, n. 211.01, Vitruvius, dez. 2017. Disponível em: https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/18.211/6826. Acesso em: 29 jun. 2020.

11 "Art. 28, § 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área."

12 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 2. ed. São Paulo: RT, 2005. p. 107.

13 APPARECIDO JR., José Antonio. *Direito urbanístico aplicado*: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá, 2017. p. 170.

14 Em 29 de dezembro de 2003, a Comissão de Valores Mobiliários publicou a Instrução CVM no 401/2003, que "Dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC".

15 Esquema com princípio da transferência do potencial construtivo. Fonte: BARBOSA, Bárbara Lopes. Transferência do potencial construtivo no Brasil. Convergência das políticas urbanas e de proteção ao patrimônio cultural. Arquitextos, São Paulo, ano 18, n. 206.05, Vitruvius, jul. 2017 Disponível em: https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/18.206/6634. Acesso em: 29 jun. 2020.

Capítulo 12. PATRIMÔNIO AMBIENTAL CULTURAL

1. COMPETÊNCIA E PREVISÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal confere **competência material comum**, entre todos os entes, para proteção dos documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos, nos termos do art. 23, III. Isso quer dizer que todos devem agir com vistas a proteger tais bens de eventuais lesões, podendo para tanto, utilizar dos mais diversos instrumentos de proteção, por exemplo, inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

A competência material – como já vimos anteriormente – não se confunde com a **competência legislativa**. Para edição de normas atinentes à proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, o art. 24, VII, da CF/1988 confere competência concorrente entre a União, os Estados e Distrito Federal. Em outras palavras, de acordo com o comando constitucional, há entre os entes um condomínio legislativo, no qual a União poderá criar as normas gerais e os Estados (ou o

Distrito Federal) poderão suplementar harmonicamente as regras federais.

Não se pode perder de vista que os **Municípios** também podem fazer parte desse condomínio legislativo. De acordo com o art. 30, IX, da CF/1988, compete aos Municípios "promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual". Verifica-se, portanto, que a eles compete editar normas suplementares dentro dos seus interesses locais. O Supremo Tribunal Federal já se debruçou sobre o assunto:

> (...) É verdade que a competência comum inscrita no art. 23, CF/1988, competência material, não implica, de forma imediata, competência para legislar. No que toca à União, ao Distrito Federal e aos Estados, a competência para legislar sobre a proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico é concorrente (art. 24, VII, da CF/1988). Isso, entretanto, não quer dizer que os Municípios não têm, também, competência para legislar sobre o tema. Essa competência deflui, é certo, da competência material comum (art. 23, III, da CF/1988). Ora, em Estado de Direito, tudo se faz de conformidade com a lei. Se ao município é negado dispor, normativamente, a respeito, resulta inócua a competência material do art. 23, III. O que convém deixar expresso é que os municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF/1988) e, no que couber, poderão suplementar e legislação federal e estadual (art. 30, II, da CF/1988), no que diz respeito ao interesse local. A legislação suplementar, é sabido, preenche vazios. (...) (STF

> – RE 308399 – rel. Min. Carlos Velloso – j. 29-3-2005).

A cultura é um dos bens mais preciosos da população. Nela encontramos nossas origens e desvendamos nossas complexidades. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, a cultura – que não nos deixa esquecer quem somos, de onde viemos e para onde vamos – evidencia-se no modo de falar, na musicalidade, nas gírias, nas roupas e vestimentas, nas danças, nas criações, nos cultos, nas obras, nas ruas... ela está em todo o lugar. Somos, ao mesmo tempo, frutos e sementes da nossa cultura.

A cultura antecede os próprios princípios fundamentais da democracia. Não há liberdade, sem cultura. Não há igualdade, sem cultura. Tampouco, fraternidade. Sem o direito à livre manifestação de pensamento, sem o direito à liberdade de consciência e de crença, ou ainda sem o direito à livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, não há democracia. A cultura deve ser festejada e cabendo, inclusive, às leis dispor sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais (art. 215, § 2º, CF/1988).

Mesmo gozando de poderes legislativos e materiais com relação à cultura, a ação do Estado é **especial**. Por um lado, o Estado deve garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais (art. 215, *caput*, da CF/1988). Por outro, deve proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do

processo civilizatório nacional (art. 215, § 1º, da CF/1988).

Não se trata, portanto, de competência material para fiscalizar o exercício do patrimônio cultural, impondo-lhes restrições. Trata-se de fiscalizar para que o exercício seja livre. Não se trata de competência legislativa para criar leis que restrinjam, impeçam, dificultem ou que desequilibrem a livre manifestação cultural; a atividade legiferante deve garantir o respeito à livre manifestação de pensamento, à liberdade de consciência e de crença, à livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, sancionando quem viola, jamais quem a exerce.

Em direito ambiental, a jurisprudência e a doutrina entendem que o patrimônio cultural integra o bem de uso comum do povo mencionado no *caput*, do art. 225 da CF/1988, diante de uma **visão holística do meio ambiente**, que considera o seu caráter social para além dos aspectos naturais. De acordo com o Supremo Tribunal Federal:

> (...) A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. – A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (art. 170, VI, da CF/1988), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente

> cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente labora (...) (ADI 3540/DF-MC, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello).

Para Édis Milaré: "Essa visão faz-nos incluir no conceito de meio ambiente – além dos ecossistemas naturais – as sucessivas criações do espírito humano que se traduzem nas suas múltiplas obras"[1].

No plano internacional do meio ambiente, esta correlação fica evidenciada, especialmente, pela proteção aos povos indígenas e suas comunidades locais. Merece destaque no Princípio 22 da **Declaração do Rio de 1992**, que assevera que "os Estados deveriam reconhecer e prestar o apoio devido a sua identidade, cultura e interesses e velar pelos que participarão efetivamente na obtenção do desenvolvimento sustentável"[2].

Em 2019, o Pleno do Supremo Tribunal Federal se debruçou sobre importante questão envolvendo o meio ambiente cultural. Discutia-se sua correção com a liberdade religiosa e a possibilidade do sacrifício de animais em rituais religiosos de matriz africana. Para a Corte, a prática e os rituais relacionados ao sacrifício animal fazem parte do patrimônio cultural imaterial e constituem os modos de criar, fazer e viver de diversas comunidades religiosas, particularmente das que vivenciam a liberdade religiosa a partir de práticas não institucionais:

> DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. LIBERDADE RELIGIOSA. LEI Nº 11.915/2003 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. NORMA QUE DISPÕE

SOBRE O SACRIFÍCIO RITUAL EM CULTOS E LITURGIAS DAS RELIGIÕES DE MATRIZ AFRICANA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS PARA LEGISLAR SOBRE FLORESTAS, CAÇA, PESCA, FAUNA, CONSERVAÇÃO DA NATUREZA, DEFESA DO SOLO E DOS RECURSOS NATURAIS, PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONTROLE DA POLUIÇÃO. SACRIFÍCIO DE ANIMAIS DE ACORDO COM PRECEITOS RELIGIOSOS. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Norma estadual que institui Código de Proteção aos Animais sem dispor sobre hipóteses de exclusão de crime amoldam-se à competência concorrente dos Estados para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI, da CF/1988). 2. A prática e os rituais relacionados ao sacrifício animal são patrimônio cultural imaterial e constituem os modos de criar, fazer e viver de diversas comunidades religiosas, particularmente das que vivenciam a liberdade religiosa a partir de práticas não institucionais. 3. A dimensão comunitária da liberdade religiosa é digna de proteção constitucional e não atenta contra o princípio da laicidade. 4. O sentido de laicidade empregado no texto constitucional destina-se a afastar a invocação de motivos religiosos no espaço público como justificativa para a imposição de obrigações. A validade de justificações públicas não é compatível com dogmas religiosos. 5. A proteção específica dos cultos de religiões de matriz africana é compatível com o princípio da igualdade, uma vez que sua estigmatização, fruto de um preconceito estrutural, está a merecer especial atenção do Estado. 6. Tese fixada: "É constitucional a lei de proteção animal que, a

> fim de resguardar a liberdade religiosa, permite o sacrifício ritual de animais em cultos de religiões de matriz africana". 7. Recurso extraordinário a que se nega provimento (STF – Órgão julgador: Tribunal Pleno – rel. Min. Marco Aurélio – Redator(a) do acórdão: rel. Min. Edson Fachin- j. 28-3-2019 – Publicação 19-11-2019).

Aliás, proteção ambiental e diversidade cultural foram temas para outros tantos julgamentos perante a Corte Constitucional. Práticas desportivas que utilizam animais foram, historicamente, declaradas inconstitucionais, por imposição da vedação contida na parte final do art. 225, § 1º, VII, da CF/1988.

Em 3-6-1997, a Segunda Turma julgou procedente Recurso Extraordinário nº 153531, interposto nos autos de uma Ação Civil Pública, para declarar que "a obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância da norma do inciso VII, do art. 225, da CF/1988, no que veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Procedimento discrepante da norma constitucional denominado **farra do boi**".

Anos depois, o Tribunal Pleno declarou a inconstitucionalidade de Lei Fluminense, que permitia a exposição e as competições entre aves de raças combatentes, as chamadas **brigas de galo**:

> A promoção de briga de galos, além de caracterizar prática criminosa tipificada na legislação ambiental, configura conduta atentatória à Constituição da República, que veda a submissão de animais a atos de crueldade, cuja natureza perversa, à semelhança

> da "farra do boi" (RE nº 153.531/SC), não permite sejam eles qualificados como inocente manifestação cultural, de caráter meramente folclórico. Precedentes. – A proteção jurídico-constitucional dispensada à fauna abrange tanto os animais silvestres quanto os domésticos ou domesticados, nesta classe incluídos os galos utilizados em rinhas, pois o texto da Lei Fundamental vedou, em cláusula genérica, qualquer forma de submissão de animais a atos de crueldade. – Essa especial tutela, que tem por fundamento legitimador a autoridade da Constituição da República, é motivada pela necessidade de impedir a ocorrência de situações de risco que ameacem ou que façam periclitar todas as formas de vida, não só a do gênero humano, mas, também, a própria vida animal, cuja integridade restaria comprometida, não fora a vedação constitucional, por práticas aviltantes, perversas e violentas contra os seres irracionais, como os galos de briga ("gallus-gallus") (ADI 1856 – Órgão julgador: Tribunal Pleno – rel. Min. Celso de Mello – j. 26-5-2011 – Publicação 14-10-2011).

Em 2016, sob o mesmo fundamento jurídico (art. 225, § 1º, VII), foi declarada a inconstitucionalidade da lei que autorizava, no Estado do Ceará, a realização das vaquejadas, nos autos da ADI nº 4983. Para a Corte, a "obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância do disposto no inciso VII, do art. 225, da Carta Federal, o qual veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade".

Após a decisão proferida na ADIN nº 4983, o Congresso Nacional aprovou a inclusão do § 7º no art. 225 da CF/1988, por meio do qual "não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º, do art. 215, desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos".

A "Cultura" foi incluída, pelo constituinte, na Seção II, do Capítulo II, referente à educação, cultura e desporto. Em três artigos, são tratados temas como o Plano Nacional de Cultura, o Patrimônio Cultural Brasileiro e o Sistema Nacional de Cultura, que serão estudados, separadamente, nos próximos capítulos.

Para Édis Milaré, o texto constitucional reconheceu o patrimônio ambiental como "brasileiro e não apenas regional ou municipal", reiterando o caráter do **pluralismo cultural**, que é resultado "da atuação e da interação dinâmica de todos os grupos e classes sociais de todas as regiões". Ressaltando o caráter democrático desta previsão constitucional, arremata: "e é essa diversidade e riqueza de bens culturais, construídas incessantemente em um país de dimensões continentais e variada formação étnica, que se pretende ver preservadas"[3].

2. PLANO NACIONAL DE CULTURA

De acordo com o art. 215, § 3º, da CF/19988: "A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento

cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II – produção, promoção e difusão de bens culturais; III – formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV – democratização do acesso aos bens de cultura; e V – valorização da diversidade étnica e regional.

O Plano Nacional de Cultura (PNC) foi aprovado por meio da **Lei nº 12.343/2010 e sua formatação encontra-se descrita no Anexo Único da Lei**. De acordo com a referida norma, o Plano tem duração de 14 (quatorze) anos devendo ser revisto, periodicamente, tendo como objetivo a atualização e o aperfeiçoamento de suas diretrizes e metas, sendo que as primeiras revisões do Plano contaram com participação do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, de ampla representação do poder público e da sociedade civil.

De acordo com a Fundação Cultural Palmares: "Plano foi estruturado sobre as três dimensões complementares da cultura (simbólica, cidadã e econômica), as quais, por sua vez, se desdobraram em 53 metas[4], que visam contemplar a diversidade cultural brasileira e dialogar com temas variados, como o da criação, fruição, circulação, difusão e consumo; educação, pesquisa e produção de conhecimento; e gestão pública, articulação federativa e participação social"[5].

O PNC é regido pelos seguintes **princípios**: I – liberdade de expressão, criação e fruição; II – diversidade cultural; III – respeito aos direitos humanos; IV – direito de todos à arte e à cultura; V – direito à

informação, à comunicação e à crítica cultural; VI – direito à memória e às tradições; VII – responsabilidade socioambiental; VIII – valorização da cultura como vetor do desenvolvimento sustentável; IX – democratização das instâncias de formulação das políticas culturais; X – responsabilidade dos agentes públicos pela implementação das políticas culturais; XI – colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura; e XII – participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais (art. 1º da Lei nº 12.342/2010).

Ademais, o PNC tem como **objetivos**: I – reconhecer e valorizar a diversidade cultural, étnica e regional brasileira; II – proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial; III – valorizar e difundir as criações artísticas e os bens culturais; IV – promover o direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções; V – universalizar o acesso à arte e à cultura; VI – estimular a presença da arte e da cultura no ambiente educacional; VII – estimular o pensamento crítico e reflexivo em torno dos valores simbólicos; VIII – estimular a sustentabilidade socioambiental; IX – desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais; X – reconhecer os saberes, conhecimentos e expressões tradicionais e os direitos de seus detentores; XI – qualificar a gestão na área cultural nos setores público e privado; XII – profissionalizar e especializar os agentes e gestores culturais; XIII – descentralizar a implementação das políticas públicas de cultura; XIV – consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais; XV –

ampliar a presença e o intercâmbio da cultura brasileira no mundo contemporâneo; XVI – articular e integrar sistemas de gestão cultural; XVII – monitorar, acompanhar e avaliar atividades, programas e políticas culturais relacionados à ocorrência de estado de calamidade pública de alcance nacional (art. 2º da Lei nº 12.342/2010).

Para a garantia dos princípios, objetivos, diretrizes e metas do PNC, a Lei nº 12.343/2010 permite a participação, por meio de termos de adesão específicos e em caráter voluntário, de outros entes, públicos e privados, tais como empresas, organizações corporativas e sindicais, organizações da sociedade civil, fundações, pessoas físicas e jurídicas.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão vincular-se às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura por meio de termo de adesão voluntária, na forma do regulamento. A partir de adesão, os entes passam a ter prazo de até 1 (um) ano para elaboração dos seus planos próprio, sendo que o Poder Executivo federal, observados os limites orçamentários e operacionais, poderá oferecer assistência técnica e financeira aos entes da federação que aderirem ao PNC. Após a adesão, os entes devem dar ampla publicidade e transparência ao seu conteúdo, bem como à realização de suas diretrizes e metas, estimulando a transparência e o controle social em sua implementação.

O Ministério da Cultura (atualmente denominado **Secretaria Especial da Cultura** por força da Lei nº 13.844/2019) é o órgão coordenador executivo do PNC, ficando responsável pela organização de suas instâncias, pelos termos de adesão, pela implantação do

Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC, pelo estabelecimento de metas, pelos regimentos e demais especificações necessárias à sua implantação.

A Lei nº 12.343/2010 determinou, ainda, que o **Fundo Nacional de Cultura**, por meio de seus fundos setoriais, será o principal mecanismo de fomento. O referido fundo, vale lembrar, foi criado em 1991, por meio da Lei nº 8.313, conhecida por **Lei Rouanet** (em homenagem a Sérgio Paulo Rouanet, seu criador e secretário de cultura da Presidência da República de então), em substituição ao antigo Fundo de Promoção Cultural, que havia sido criado pela Lei nº 7.505/1986.

O FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funcionará sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis, conforme estabelecer o regulamento, e constituído dos seguintes recursos: I – recursos do Tesouro Nacional; II – doações, nos termos da legislação vigente; III – legados; IV – subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais; V – saldos não utilizados na execução dos projetos a que se referem o Capítulo IV e o presente capítulo desta lei; VI – devolução de recursos de projetos previstos no Capítulo IV e no presente capítulo desta lei, e não iniciados ou interrompidos, com ou sem justa causa; VII – um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais, a que se refere a Lei n° 8.167, de 16 de janeiro de 1991, obedecida na aplicação a respectiva origem geográfica regional; IX – reembolso das operações de empréstimo realizadas através do fundo, a título de financiamento reembolsável, observados critérios de remuneração

que, no mínimo, lhes preserve o valor real; X – resultado das aplicações em títulos públicos federais, obedecida a legislação vigente sobre a matéria; XI – conversão da dívida externa com entidades e órgãos estrangeiros, unicamente mediante doações, no limite a ser fixado pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, observadas as normas e procedimentos do Banco Central do Brasil; XII – saldos de exercícios anteriores; XII-A – resultados de aplicações financeiras sobre as suas disponibilidades; XII-B – reversão dos saldos financeiros anuais não utilizados até o final do exercício, apurados no balanço anual e XIII – recursos de outas fontes (art. 5º da Lei nº 8.313/1991).

3. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES CULTURAIS (SNIIC)

Em cumprimento aos princípios da informação, participação e publicidade, a Lei nº 12.343/2010 instituiu o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC, com os seguintes objetivos (art. 9º):

> I – coletar, sistematizar e interpretar dados, fornecer metodologias e estabelecer parâmetros à mensuração da atividade do campo cultural e das necessidades sociais por cultura, que permitam a formulação, monitoramento, gestão e avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral, verificando e racionalizando a implementação do PNC e sua revisão nos prazos previstos;
> II – disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e oferta de bens culturais, para a construção de modelos de economia e sustentabilidade da cultura, para a adoção de mecanismos de indução e regulação da atividade econômica no campo

> cultural, dando apoio aos gestores culturais públicos e privados;
> III – exercer e facilitar o monitoramento e avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral, assegurando ao poder público e à sociedade civil o acompanhamento do desempenho do PNC.

O Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais funciona na atual plataforma digital http://sniic.cultura.gov.br/[6], integrado ao ID da Cultura, aplicação de *login* único para acessar os serviços digitais do Ministério da Cultura. Acessando o Portal do SNIIC, o interessado encontrará informações sobre bens, serviços, infraestrutura, investimentos, produção, acesso, consumo, agentes, programas, instituições e gestão cultural, e transparência, ficando disponível para toda a sociedade. Atualmente, o acesso permite ainda, a realização de pesquisas nos seguintes portais: publicações.cultura.gov.br, indicadores.cultura.gov.br; dados.cultura.gov.br e vocabulário.cultura.gov.br.

De acordo com o art. 10 da Lei nº 12.343/2010, o SNIIC tem as seguintes características: obrigatoriedade da inserção e atualização permanente de dados pela União e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios que vierem a aderir ao Plano; caráter declaratório; processos informatizados de declaração, armazenamento e extração de dados; ampla publicidade e transparência para as informações declaradas e sistematizadas, preferencialmente em meios digitais, atualizados tecnologicamente e disponíveis na rede mundial de computadores.

Por se tratar de um sistema declaratório, a responsabilidade pela inserção de dados no programa e pela veracidade das informações inseridas na base de

dados é do próprio declarante. Ademais, por se tratar de um sistema eletrônico, as informações coletadas serão processadas de forma sistêmica e objetiva e deverão integrar o processo de monitoramento e avaliação do PNC.

A Lei nº 12.343/2010 autoriza, ainda, a atual Secretaria Especial da Cultura a promover parcerias e convênios com instituições especializadas na área de economia da cultura, de pesquisas socioeconômicas e demográficas para a constituição do SNIIC.

4. PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO

De acordo com o art. 216 da CF/1988: "Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico".

Como visto acima, compete ao Poder Público, a proteção e a promoção do patrimônio cultural brasileiro. De acordo com o art. 216, § 1º, da CF/1988 confere a toda a comunidade um papel de colaboração neste desiderato. Ademais, a CF/1988 lista um rol exemplificativo de instrumentos de defesa do patrimônio cultural brasileiro: inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação e outras

formas de acautelamento e preservação. Passemos agora, a estudar cada uma destas modalidades.

4.1. Inventários

De acordo com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, os **Inventários** são "instrumentos de preservação que buscam identificar as diversas manifestações culturais e bens de interesse de preservação, de natureza imaterial e material. O principal objetivo é compor um banco de dados que possibilite a valorização e salvaguarda, planejamento e pesquisa, conhecimento de potencialidades e educação patrimonial"[7].

Em que pese o instituto ainda não ter sido regulamentado em nosso ordenamento, o IPHAN desenvolveu uma metodologia de pesquisa denominada **Inventário Nacional de Referências Culturais – INRC,** que objetiva auxiliá-lo na produção de conhecimento e diagnósticos sobre os domínios da vida social aos quais são atribuídos sentidos e valores que constituem referências de identidade para os grupos sociais.

De acordo com Marcos Paulo de Souza Miranda[8], o inventário e o tombamento não se confundem, embora ambos sejam institutos jurídicos vocacionados para a proteção do patrimônio cultural, possuem efeitos diversos. "O inventário é instituto de efeitos jurídicos muito mais brandos do que o tombamento, mostrando-se como uma alternativa interessante para a proteção do patrimônio cultural sem a necessidade Administração Pública de se valer do obtuso e, não raras vezes, impopular instrumento do tombamento".

A ação de inventariar se aproxima da ação de catalogar, ou seja, descrever de forma minuciosa as características específicas de um determinado bem que se busca conferir proteção, registrando o estado de conservação em que se encontra, a localidade, bem como, outras informações que possam ser relevantes para o alcance desse desiderato.

4.2. Registros

Em 4 de agosto de 2000, foi publicado o **Decreto nº 3.551**, que "institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências". De acordo com esse Decreto, o registro é feito em um dos seguintes Livros: I – Livro de Registro dos Saberes, onde serão inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades; II – Livro de Registro das Celebrações, onde serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social; III – Livro de Registro das Formas de Expressão, onde serão inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas; IV – Livro de Registro dos Lugares, onde serão inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas.

Para Édis Milaré, faz sentido o registo de bens culturais intangíveis – e não o tombamento –, pois são caracterizados por uma mutabilidade dinâmica. O tombamento, por sua vez, pressupõe a existência de bens materiais razoavelmente determinadas, cujas

características primordiais se pretende preservar sem alterações[9].

Isso não quer dizer, no entanto, que os bens imateriais não possam ser tombados. Para Paulo Affonso Leme Machado, "poderão ocorrer circunstâncias fáticas em que determinado bem, mesmo sendo de natureza imaterial, vá precisar do apoio e do controle do Poder Público. Esse controle não visará algemar, nem asfixiar o dinamismo do bem, mas acompanhar bem de perto seu desenvolvimento"[10].

Nos termos do art. 2º do Decreto nº 3.551/2000, são partes legítimas para provocar a instauração do processo de registro: I – o Ministro de Estado da Cultura; II – instituições vinculadas ao Ministério da Cultura; III – Secretarias de Estado, de Município e do Distrito Federal; IV – sociedades ou associações civis.

As propostas para registro, acompanhadas de sua documentação técnica, serão dirigidas ao Presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, que as submeterá ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

A partir de então, a instrução dos processos de registro – descrição pormenorizada do bem a ser registrado, acompanhada da documentação correspondente com menção a todos os elementos que lhe sejam culturalmente relevantes – será supervisionada pelo IPHAN e realizada por outros órgãos do Ministério da Cultura, pelas unidades do IPHAN ou por entidade, pública ou privada, que detenha conhecimentos específicos sobre a matéria, nos termos do regulamento do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

Após a instrução, o IPHAN emitirá parecer – que deverá ser publicado no Diário Oficial da União, para eventuais manifestações sobre o registro, que deverão ser apresentadas ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da data de publicação do parecer – acerca da proposta de registro e enviará o processo ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, para deliberação.

Em seguida, o processo de registro será levado à decisão do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. Em caso de decisão favorável, o bem será inscrito no livro correspondente e receberá o título de "Patrimônio Cultural do Brasil". Nos termos do art. 5º, parágrafo único, do Decreto nº 3.551/2000, cabe ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural determinar a abertura, quando for o caso, de novo Livro de Registro, para a inscrição de bens culturais de natureza imaterial que constituam patrimônio cultural brasileiro e não se enquadrem nos livros definidos no art. 1º, § 1º, do Decreto nº 3.551/2000.

Após o registro, compete ao Ministério da Cultura assegurar ao bem registrado: (i) a documentação por todos os meios técnicos admitidos, cabendo ao IPHAN manter banco de dados com o material produzido durante a instrução do processo e a (ii) ampla divulgação e promoção.

Nos termos do art. 7º do Decreto nº 3.551/2000, caberá ao IPHAN reavaliar os bens culturais registrados, pelo menos a cada 10 (dez) anos, encaminhando seu parecer ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, para este decida sobre a revalidação do título de "Patrimônio Cultural do Brasil". Negada a revalidação,

será mantido apenas o registro, como referência cultural de seu tempo.

4.3. Vigilância

A **vigilância**, por sua vez, pode ser entendida como "uma das manifestações do poder de polícia outorgado aos entes federados para que possam tutelar administrativamente patrimônio cultural brasileiro"[11]. De acordo com o art. 20 do Dec.-Lei nº 25/1937, "as coisas tombadas ficam sujeitas à vigilância permanente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que poderá inspecioná-los sempre que for julgado conveniente, não podendo os respectivos proprietários ou responsáveis criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa de cem mil réis, elevada ao dobro em caso de reincidência".

4.4. Tombamento

A competência comum conferida aos entes para proteção dos documentos, das obras e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural, dos monumentos, das paisagens naturais notáveis e dos sítios arqueológicos, por força do art. 23, III, da CF/1988, não afasta o papel da coletividade. Nem poderia ser diferente, como dito anteriormente, o exercício da diversidade cultural correlaciona-se ao próprio funcionamento do Estado Democrático de Direito, da soberania nacional e da cidadania.

Diante dessa participação democrática, o art. 216, § 1º, prevê que: "Poder Público, com a colaboração da

comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação". Na visão de Édis Milaré, "trata-se de rol meramente exemplificativo, ficando livre o legislador ordinário para a criação de outros instrumentos que possam, mais adequadamente, responder às novas exigências de acautelamento e preservação[12]".

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro, "**tombamento** é forma de intervenção do Estado na propriedade privada, que tem por objetivo a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional". Por meio deste ato, "o Poder Público protege determinados bens, que são considerados de valor histórico ou artístico, determinando a sua inscrição nos chamados Livros de Tombo, para fins de sua sujeição a restrições parciais"[13].

Este procedimento administrativo foi regulamentado em 1937, por meio do **Decreto-Lei 25**, que prevê as seguintes modalidades de tombamento: (i) quanto à constituição ou procedimento: de ofício, voluntário ou compulsório; (ii) quanto à eficácia: provisório ou definitivo; e (iii) quanto aos destinatários: geral ou individual.

O **tombamento de ofício** tem previsão no art. 5º do Dec.-Lei nº 25/1937: "o tombamento dos bens pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios se fará de ofício, por ordem do diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, mas deverá ser notificado à entidade a quem pertencer, ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada, afim de produzir os

necessários efeitos". Trata-se, portanto, de um tombamento de bens públicos.

Quanto aos bens privados, o art. 6º do Dec.-Lei nº 25/1937 prevê que: "o tombamento de coisa pertencente à pessoa natural ou à pessoa jurídica de direito privado se fará voluntária ou compulsoriamente".

Voluntariamente, nos termos do art. 7º, "sempre que o proprietário o pedir e a coisa se revestir dos requisitos necessários para constituir parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, a juízo do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ou sempre que o mesmo proprietário anuir, por escrito, à notificação, que se lhe fizer, para a inscrição da coisa em qualquer dos Livros do Tombo". A **compulsoriedade** ocorrerá, por outro lado, quando o proprietário não anuir, por escrito, à notificação para inscrição da coisa, nos termos do art. 8º.

O **tombamento voluntário** ou **compulsório** pode se dar de forma provisória ou definitiva, conforme esteja o respectivo processo iniciado pela notificação ou concluído pela inscrição dos referidos bens no competente Livro do Tombo, nos termos do art. 10º do Dec.-Lei nº 25/1937.

Por fim, quando o tombamento atinge um único bem, é denominado individual e quando atinge todos os bens de um bairro ou cidade, é denominado geral.

O Dec.-Lei nº 25/1937 descreve, entre os arts. 11 a 21, quais são os **efeitos do tombamento**. De acordo com Maria Sylvia Zanella di Pietro, esses efeitos resultam para o proprietário obrigações positivas (de fazer), negativas (de não fazer) e de suportar (deixar

fazer), assim como obrigações negativas para os imóveis vizinhos e obrigações positivas ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Tipo da Obrigação	Proprietário	Vizinho	IPHAN
Positivas	Art. 11. As coisas tombadas, que pertençam à União, aos Estados ou aos Municípios, **inalienáveis por natureza**, só poderão ser transferidas de uma à outra das referidas entidades. Art. 19. O proprietário de coisa tombada, que não dispuser de recursos para **proceder às obras de conservação e reparação** que a mesma requerer, levará ao conhecimento do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional a necessidade das mencionadas obras, sob pena de multa correspondente ao dobro da	Não há	Art. 20. As coisas tombadas **ficam sujeitas à vigilância permanente** do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que poderá inspecioná-los sempre que fôr julgado conveniente, não podendo os respectivos proprietários ou responsáveis criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa de cem mil réis, elevada ao dôbro em caso de reincidência.

Tipo da Obrigação	Proprietário	Vizinho	IPHAN
	importância em que for avaliado o dano sofrido pela mesma coisa.		
Negativas	Art. 14. A. **coisa tombada não poderá sair do país, senão por curto prazo**, sem transferência de domínio e para fim de intercâmbio cultural, a juízo do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Art. 17. As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum **ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas**, sob pena de multa de	Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, **fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes**, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.	Não há

Tipo da Obrigação	Proprietário	Vizinho	IPHAN
	cinquenta por cento do dano causado.		
Suportar	Art. 20. As coisas tombadas **ficam sujeitas à vigilância permanente** do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que poderá inspecioná-los sempre que fôr julgado conveniente, não podendo os respectivos proprietários ou responsáveis criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa de cem mil réis, elevada ao dobro em caso de reincidência.	Não há	Não há

Quanto ao **procedimento**, no caso de bem público, primeiramente, deve haver a manifestação de órgão técnico competente (na esfera federal, é o IPHAN). Em seguida, a autoridade administrativa determina a inscrição do bem no Livro do Tombo, notificando a pessoa jurídica de direito público titular do bem ou que o tenha sob a guarda. No caso de tombamento voluntário, primeiramente, deve haver a

manifestação de órgão técnico competente (na esfera federal, é o IPHAN). Em seguida, será determinada a inscrição do bem no Livro do Tombo. Para qualquer uma das hipóteses, o art. 13 do Dec.-Lei nº 25/1937 prevê que, no tombamento de imóveis, deve haver a transcrição no Registro de Imóveis, averbando-se o tombamento ao lado da transcrição de domínio.

Para o **tombamento compulsório**, o art. 9º do Dec.-Lei nº 25/1937 prevê o seguinte procedimento:

> Art. 9º O tombamento compulsório se fará de acordo com o seguinte processo:
> 1) o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, por seu órgão competente, notificará o proprietário para anuir ao tombamento, dentro do prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, ou para, se o quiser impugnar, oferecer dentro do mesmo prazo as razões de sua impugnação.
> 2) no caso de não haver impugnação dentro do prazo assinado. que é fatal, o diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional mandará por simples despacho que se proceda à inscrição da coisa no competente Livro do Tombo.
> 3) se a impugnação for oferecida dentro do prazo assinado, far-se-á vista da mesma, dentro de outros quinze dias fatais, ao órgão de que houver emanado a iniciativa do tombamento, afim de sustentá-la. Em seguida, independentemente de custas, será o processo remetido ao Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que proferirá decisão a respeito, dentro do prazo de sessenta dias, a contar do seu recebimento. Dessa decisão não caberá recurso.

Aliás, com relação ao tombamento, a Constituição Federal reconheceu o tombamento de todos os **documentos e os sítios detentores de**

reminiscências históricas dos antigos quilombos, nos termos do art. 216, § 5º. De acordo com Paulo Affonso Leme Machado, enquanto o "tombamento contém um controle público permanente do bem cultural, através de autorizações e de sanções, no **registro** não há esse sistema de controle ou de intervenção estatal na vida do bem cultural"[14].

4.5. Desapropriação

A "preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza"; "a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico"; e "a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária" são considerados casos de utilidade pública que justificam a desapropriação, nos termos do art. 5º, *k*, *l* e *o* do Dec.-Lei nº 3.365/1941.

4.6. Outras formas de acautelamento e preservação

Além dos instrumentos listados acima, o art. 216, § 1º, da Constituição Federal menciona, ainda, a possibilidade de acautelamento do patrimônio cultural brasileiro, por meio de outras formas. Dentre estas,

possível citar a promoção **por lei específica** e a promoção **por via judicial**.

Vale lembrar que a criação de leis em matéria de proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico decorre da competência concorrente conferida pelo art. 24, VI, da CF/1988, à União e aos Estados. Nada impede, contudo, que os Municípios possam suplementar essa legislação para promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, nos termos do art. 30, IX, da CF/1988.

Édis Milaré apresenta em sua obra, um interessante exemplo de acautelamento via lei específica: a Lei Complementar Municipal nº 601/2008, de Porto Alegre/RS, que confere tutela jurídica ao inventário do patrimônio cultural de bens imóveis do Município.

Ademais, o artigo 2º, XII, do **Estatuto da Cidade** (Lei nº 10.257/2001), prevê que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, além de outras diretrizes.

Em artigo publicado na Revista de Direito Ambiental, Janaína Rigo Santin, defende que: "o que se pretende com o Estatuto da Cidade é justamente garantir o desenvolvimento qualitativo, em que, mesmo com o crescimento da população e o desenvolvimento econômico do Município não haja comprometimento da memória e da qualidade de vida e do meio ambiente das atuais e futuras gerações"[15].

Quanto à via judicial, merece destaque a previsão contida no art. 5º, LXXIII, da CF/1988, que reconhece a qualquer cidadão, legitimidade para proposição de **ação popular** que vise a anular ato lesivo ao patrimônio histórico e cultural. Édis Milaré ressalta, em complemento, o papel da **Ação Civil Pública** que permite não só a proteção – como no caso da Ação Popular –, mas, também, a identificação de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, que "pode ser provado no curso de ação civil pública referendada por provimento jurisdicional"[16].

Diante da concepção consagrada em nossa jurisprudência e doutrina, de que o patrimônio cultural compõe o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, evidencia-se a aplicação do **tríplice responsabilidade** em face de eventuais lesões causadas a este patrimônio.

5. SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

A partir da promulgação da EC nº 71/2012, foi incluído no texto constitucional, o art. 216-A, que trata do Sistema Nacional de Cultura (SNC). O SNC deve ser regulamentado por meio de lei federal[17], que disciplinará, ainda, sobre a sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo. Já os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.

O SNC é um processo de gestão e promoção das políticas públicas de cultura democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação

(União, Estados, DF e Municípios) e a sociedade. O Sistema é organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

O SNC é composto dos órgãos gestores da cultura; dos conselhos de política cultural; das conferências de cultura; das comissões intergestoras; dos planos de cultura; dos sistemas de financiamento à cultura; dos sistemas de informações e indicadores culturais; dos programas de formação na área da cultura; e dos sistemas setoriais de cultura.

O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se no Plano Nacional de Cultura, rege-se pelos seguintes princípios, nos termos do art. 216-A, § 1º, da CF/1988: I – diversidade das expressões culturais; II – universalização do acesso aos bens e serviços culturais; III – fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; IV – cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; V – integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; VI – complementaridade nos papéis dos agentes culturais; VII – transversalidade das políticas culturais; VIII – autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; IX – transparência e compartilhamento das informações; X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social; XI – descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; XII – ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

6. SISTEMA FEDERAL DE CULTURA (SFC)

Por meio do Decreto nº 5.520/2005, foi instituído o Sistema Federal de Cultura, com as seguintes finalidades (art. 1º): I – integrar os órgãos, programas e ações culturais do Governo Federal; II – contribuir para a implementação de políticas culturais democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e sociedade civil; III – articular ações com vistas a estabelecer e efetivar, no âmbito federal, o Plano Nacional de Cultura; e IV – promover iniciativas para apoiar o desenvolvimento social com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional. Seus objetivos são os seguintes (art. 4º):

> I – incentivar parcerias no âmbito do setor público e com o setor privado, na área de gestão e promoção da cultura;
> II – reunir, consolidar e disseminar dados dos órgãos e entidades dele integrantes em base de dados, a ser articulada, coordenada e difundida pelo Ministério da Cultura;
> III – promover a transparência dos investimentos na área cultural;
> IV – incentivar, integrar e coordenar a formação de redes e sistemas setoriais nas diversas áreas do fazer cultural;
> V – estimular a implantação dos Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura;
> VI – promover a integração da cultura brasileira e das políticas públicas de cultura do Brasil, no âmbito da comunidade internacional, especialmente das comunidades latino-americanas e países de língua portuguesa; e
> VII – promover a cultura em toda a sua amplitude, encontrando os meios para realizar o encontro dos conhecimentos e técnicas criativos, concorrendo para a valorização das atividades e profissões culturais e artísticas, e fomentando a cultura crítica e a liberdade de criação e

> expressão como elementos indissociáveis do desenvolvimento cultural brasileiro e universal.

O SFC é integrado pelo Ministério da Cultura e os seus entes vinculados, a seguir indicados: a) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN; b) Agência Nacional de Cinema – ANCINE; c) Fundação Biblioteca Nacional – BN; d) Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB; e) Fundação Nacional de Artes – FUNARTE; f) Fundação Cultural Palmares – FCP; e g) Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM.

6.1. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional é uma autarquia federal cuja origem remonta ao ano de 1937, em razão da publicação da Lei nº 378. De acordo com o seu art. 46, o então Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) tinha finalidade de promover, em todo o país e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional.

Em 1946, por meio do Dec.-Lei nº 8.534, de 02 de janeiro, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) foi transformado em Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN). De acordo com o Dec.-Lei nº 8.534, as funções da instituição foram assim definidas: "inventariar, classificar, tombar e conservar monumentos, obras, documentos e objetos de valor histórico e artístico existentes no país".

Em 1970, com a publicação do Decreto nº 66.967, a então Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN) passou a ser chamada de Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

6.2. Agência Nacional de Cinema – ANCINE

Criada em 6 de setembro de 2001, por meio da Medida Provisória nº 2.228-1, a Agência Nacional do Cinema, é uma autarquia especial de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e vídeo fonográfica, dotada de autonomia administrativa e financeira. A ANCINE terá por objetivos (art. 6º):

> I – promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional em sua área de atuação;
> II – promover a integração programática, econômica e financeira de atividades governamentais relacionadas à indústria cinematográfica e videofonográfica;
> III – aumentar a competitividade da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional por meio do fomento à produção, à distribuição e à exibição nos diversos segmentos de mercado;
> IV – promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica nacional visando o aumento da produção e da exibição das obras cinematográficas brasileiras;
> V – promover a articulação dos vários elos da cadeia produtiva da indústria cinematográfica nacional;
> VI – estimular a diversificação da produção cinematográfica e videofonográfica nacional e o fortalecimento da produção independente e das produções regionais com vistas ao incremento de sua oferta e à melhoria permanente de seus padrões de qualidade;

> VII – estimular a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, em especial as nacionais;
> VIII – garantir a participação diversificada de obras cinematográficas e videofonográficas estrangeiras no mercado brasileiro;
> IX – garantir a participação das obras cinematográficas e videofonográficas de produção nacional em todos os segmentos do mercado interno e estimulá-la no mercado externo;
> X – estimular a capacitação dos recursos humanos e o desenvolvimento tecnológico da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional;
> XI – zelar pelo respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras.

A ANCINE atua a partir das seguintes competências (art. 7º da Medida Provisória nº 2.228-1): I – executar a política nacional de fomento ao cinema; II – fiscalizar o cumprimento da legislação referente à atividade cinematográfica e videofonográfica nacional e estrangeira nos diversos segmentos de mercados, na forma do regulamento; III – promover o combate à pirataria de obras audiovisuais; IV – aplicar multas e sanções, na forma da lei; V – regular, na forma da lei, as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação; VI – coordenar as ações e atividades governamentais referentes à indústria cinematográfica e videofonográfica, ressalvadas as competências dos Ministérios da Cultura e das Comunicações; VII – articular-se com os órgãos competentes dos entes federados com vistas a otimizar a consecução dos seus objetivos; VIII – gerir programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica e

videofonográfica nacional; IX – estabelecer critérios para a aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; X – promover a participação de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais em festivais internacionais; XI – aprovar e controlar a execução de projetos de co-produção, produção, distribuição, exibição e infra-estrutura técnica a serem realizados com recursos públicos e incentivos fiscais, ressalvadas as competências dos Ministérios da Cultura e das Comunicações; XII – fornecer os Certificados de Produto Brasileiro às obras cinematográficas e videofonográficas; XIII – fornecer Certificados de Registro dos contratos de produção, co-produção, distribuição, licenciamento, cessão de direitos de exploração, veiculação e exibição de obras cinematográficas e videofonográficas; XIV – gerir o sistema de informações para o monitoramento das atividades da indústria cinematográfica e videofonográfica nos seus diversos meios de produção, distribuição, exibição e difusão; XV – articular-se com órgãos e entidades voltados ao fomento da produção, da programação e da distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas dos Estados membros do Mercosul e demais membros da comunidade internacional; XVI – prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho Superior do Cinema; XVII – atualizar, em consonância com a evolução tecnológica, as definições referidas no art. 1º da Medida Provisória; XVIII – regular e fiscalizar o cumprimento dos princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado, das obrigações de programação, empacotamento e publicidade e das restrições ao capital total e votante das produtoras e programadoras

fixados pela lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; XIX – elaborar e tornar público plano de trabalho como instrumento de avaliação da atuação administrativa do órgão e de seu desempenho, estabelecendo os parâmetros para sua administração, bem como os indicadores que permitam quantificar, objetivamente, a sua avaliação periódica, inclusive com relação aos recursos aplicados em fomento à produção de audiovisual; XX – enviar relatório anual de suas atividades ao Ministério da Cultura e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional; XXI – tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais no âmbito de suas competências; XXII – promover interação com administrações do cinema e do audiovisual dos Estados membros do Mercosul e demais membros da comunidade internacional, com vistas na consecução de objetivos de interesse comum; e XXIII – estabelecer critérios e procedimentos administrativos para a garantia do princípio da reciprocidade no território brasileiro em relação às condições de produção e exploração de obras audiovisuais brasileiras em territórios estrangeiros.

6.3. Fundação Biblioteca Nacional – BN

Conforme informações obtidas no portal eletrônico da Biblioteca Nacional do Brasil, a mesma foi considerada pela UNESCO como uma das dez maiores bibliotecas nacionais do mundo além de ser a maior biblioteca da América Latina. O núcleo original de seu acervo, calculado hoje em cerca de dez milhões de itens, é a antiga livraria de D. José organizada sob a

inspiração de Diogo Barbosa Machado, Abade de Santo Adrião de Sever, para substituir a Livraria Real, cuja origem remontava às coleções de livros de D. João I e de seu filho D. Duarte, e que foi consumida pelo incêndio que se seguiu ao terremoto de Lisboa de 1º de novembro de 1755. O núcleo original da Biblioteca Nacional do Brasil é a antiga livraria de D. José, organizada sob a inspiração de Diogo Barbosa Machado, Abade de Santo Adrião de Sever. A coleção de livros foi iniciada para substituir a Livraria Real, que foi consumida pelo incêndio que sucedeu o terremoto de Lisboa de 1º de novembro de 1755[18].

6.4. Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB

Criada em 1966, por meio da Lei nº 4.943, a FCRB é uma instituição cultural destinada à pesquisa e à divulgação científica própria e autonomia administrativa, técnica e financeira, tendo sede e foro na cidade da Guanabara. Nos termos do seu art. 4º, tem como finalidade o desenvolvimento da cultura, da pesquisa e do ensino, cumprindo-lhe, especialmente, a divulgação e o culto da obra e vida de Rui Barbosa, devendo além de outras atividades:

> I – promover a publicação sistemática da obra de Rui Barbosa e de sua crítica e interpretação, assim como de estudos científicos, artísticos e literários;
> II – manter o museu e a biblioteca Rui Barbosa acessíveis ao uso e à consulta públicos;
> III – promover estudos, conferências, reuniões ou prêmios que visem à difusão da cultura e da pesquisa;

> IV – promover estudos e cursos sobre assuntos jurídicos, políticos, filológicos ou outros relacionados com a obra e a vida de Rui Barbosa;
> V – colaborar com instituições nacionais e estrangeiras, no âmbito de sua finalidade;
> VI – colaborar, quando solicitada, com os entes federativos e, mediante convênio ou acordo, prestar os serviços pertinentes às suas atividades; e
> VII – celebrar o Dia de Rui Barbosa em 5 de novembro.

A estrutura organizacional da FCRB engloba o órgão colegiado: Conselho Consultivo; II – órgãos seccionais: a) Procuradoria Federal; b) Auditoria Interna; e c) Coordenação-Geral de Administração; e III – órgãos específicos singulares: a) Centro de Pesquisa; e b) Centro de Memória e Informação. Seu Estatuto atual foi disciplinado pelo Decreto nº 11.179/2022.

6.5. Fundação Nacional de Artes – FUNARTE

Instituída pela Lei nº 6.312/1975, tem por finalidade a promoção, o incentivo e amparo, em todo o território nacional, da prática, do desenvolvimento e da difusão das atividades artísticas, resguardada a liberdade de criação. A FUNARTE, que possui sede e foro no Distrito Federal, goza de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, possuindo personalidade jurídica de direito privado, independentemente de outras formalidades, a partir da inscrição, no registro civil das pessoas jurídicas, de seu Estatuto (Decreto 11.240/2022).

É responsável pelas políticas públicas federais de estímulo à atividade produtiva artística brasileiras e

atua para que a população possa cada vez mais usufruir das artes. De acordo com informações obtidas em seu Portal Eletrônico, a Funarte, atualmente vinculada ao Ministério do Turismo, alcança as áreas de circo, dança e teatro; de música, de concerto, popular e de bandas; e de artes visuais; e também a preservação da memória das artes e a pesquisa na esfera artística. É a única instituição no Estado brasileiro com as atribuições e especialidades necessárias para tratar desses campos de atividade[19].

6.6. Fundação Cultural Palmares – FCP

Criada por meio da Lei nº 7.668/1988, a Fundação Cultural Palmares – FCP tem a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira. De acordo com o art. 2º, a FCP pode atuar, em todo o território nacional, diretamente ou mediante convênios ou contrato com Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, cabendo-lhe:

> I – promover e apoiar eventos relacionados com os seus objetivos, inclusive visando à interação cultural, social, econômica e política do negro no contexto social do país;
> II – promover e apoiar o intercâmbio com outros países e com entidades internacionais, através do Ministério das Relações Exteriores, para a realização de pesquisas, estudos e eventos relativos à história e à cultura dos povos negros.
> III – realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação.

Vale ressaltar que a Fundação Cultural Palmares – FCP é também parte legítima para promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários. O § 4º, do art. 3º, do Decreto nº 4.887/2003, reserva à Fundação Cultural Palmares a competência pela emissão de certidão às comunidades quilombolas e sua inscrição em cadastro geral.

De acordo com informações obtidas no Portal Eletrônico da FCP, desde a publicação do Decreto nº 4.887/2003, foram emitidas 3.271 certificações para comunidades quilombolas; este documento reconhece os direitos das comunidades e dá acesso aos programas sociais do Governo Federal. "Ao longo dos anos, a FCP tem trabalhado para promover uma política cultural igualitária e inclusiva, que contribua para a valorização da história e das manifestações culturais e artísticas negras brasileiras como patrimônios nacionais"[20].

6.7. Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM

O Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM é uma autarquia federal, dotada de personalidade jurídica de direito público criada em 2009, pela Lei nº 11.906, com autonomia administrativa e financeira e sede e foro na Capital Federal, podendo estabelecer escritórios ou dependências em outras unidades da Federação. De acordo com o art. 3º, da Lei nº 11.906/2009, compete ao IBRAM:

> I – propor e implementar projetos, programas e ações para o setor museológico, bem como coordenar, acompanhar e

avaliar as atividades deles decorrentes;
II – estabelecer e divulgar normas, padrões e procedimentos, com vistas em aperfeiçoar o desempenho das instituições museológicas no País e promover seu desenvolvimento;
III – fiscalizar e gerir técnica e normativamente os bens culturais musealizados ou em processo de musealização;
IV – promover o fortalecimento das instituições museológicas como espaços de produção e disseminação de conhecimento e de comunicação;
V – desenvolver e apoiar programas de financiamento para o setor museológico;
VI – estimular, subsidiar e acompanhar o desenvolvimento de programas e projetos relativos a atividades museológicas que respeitem e valorizem o patrimônio cultural de comunidades populares e tradicionais de acordo com suas especificidades;
VII – estimular o desenvolvimento de programas, projetos e atividades educativas e culturais das instituições museológicas;
VIII – promover o inventário sistemático dos bens culturais musealizados, visando a sua difusão, proteção e preservação, por meio de mecanismos de cooperação com entidades públicas e privadas;
IX – implantar e manter atualizado cadastro nacional de museus visando à produção de conhecimentos e informações sistematizadas sobre o campo museológico brasileiro;
X – promover e apoiar atividades e projetos de pesquisa sobre o patrimônio cultural musealizado, em articulação com universidades e centros de investigação científica, com vistas na sua preservação e difusão;
XI – propor medidas de segurança e proteção de acervos, instalações e edificações das instituições museológicas, visando manter a integridade dos bens culturais musealizados;
XII – propor medidas que visem a impedir a evasão e a dispersão de bens culturais musealizados, bem como se pronunciar acerca de requerimentos ou solicitações de sua movimentação no Brasil ou no exterior;
XIII – desenvolver e estimular ações de circulação, intercâmbio e gestão de acervos e coleções;

> XIV – estimular e apoiar os programas e projetos de qualificação profissional de equipes que atuam em instituições museológicas;
> XV – coordenar o Sistema Brasileiro de Museus, fixar diretrizes, estabelecer orientação normativa e supervisão técnica para o exercício de suas atividades sistematizadas;
> XVI – promover e assegurar a divulgação no exterior do patrimônio cultural brasileiro musealizado, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores; e
> XVII – exercer, em nome da União, o direito de preferência na aquisição de bens culturais móveis, prevista no art. 22 do Decreto-Lei no 25, de 30 de novembro de 1937, respeitada a precedência pelo órgão federal de preservação do patrimônio histórico e artístico.

Constituem receitas do IBRAM: I – as dotações orçamentárias que lhe forem consignadas no Orçamento Geral da União; II – os recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades públicas nacionais, estrangeiras e internacionais; III – as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados, as receitas provenientes de empréstimos, auxílios, contribuições e dotações de fontes internas e externas; IV – o produto da venda de publicações, acervos, material técnico, dados e informações de emolumentos administrativos e de taxas de inscrições em concursos; V – a retribuição por serviços de qualquer natureza prestados a terceiros; VI – as rendas de qualquer natureza, resultantes do exercício de atividades que sejam afetas ou da exploração de imóveis e acervos sob sua jurisdição; e VII – os recursos de transferência de outros órgãos da administração pública (art. 10).

Com relação aos Museus, vale citar, ainda, a Lei nº 11.904/2009, que institui o Estatuto dos Museus e os conceitua como: "instituições sem fins lucrativos que

conservam, investigam, comunicam, interpretam e expõem, para fins de preservação, estudo, pesquisa, educação, contemplação e turismo, conjuntos e coleções de valor histórico, artístico, científico, técnico ou de qualquer outra natureza cultural, abertas ao público, a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento" (art. 1º).

São princípios fundamentais dos museus (art. 2º): I – a valorização da dignidade humana; II – a promoção da cidadania; III – o cumprimento da função social; IV – a valorização e preservação do patrimônio cultural e ambiental; V – a universalidade do acesso, o respeito e a valorização à diversidade cultural; VI – o intercâmbio institucional. Respeitados esses princípios, a criação de museus, por qualquer entidade, é livre, independentemente do regime jurídico.

O Decreto nº 8.124/2013 regulamenta os dispositivos da Lei nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009, que institui o Estatuto de Museus e da Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009, que cria o Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM. O referido Decreto revogou, expressamente o antigo Decreto nº 5.264/2004, que instituiu o Sistema Brasileiro de Museus[21].

7. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?

No **Exame da Ordem**, desde a unificação, em 2010, jamais foram cobradas questões atinentes ao patrimônio cultural, no bloco de questões de direito ambiental.

Em outros **concursos públicos**, o tema "cultura" tem sido cobrado, no bloco de questões de direito constitucional, ao lado da educação e do desporto. Quando cobrado no bloco de direito ambiental, o assunto tem sido relacionado à compreensão do conceito e classificação do meio ambiente.

No item a seguir, o leitor verificará que a compreensão literal dos dispositivos constitucionais (arts. 215 a 216-A) e dos dispositivos da Lei nº 12.343/2010 permitem a solução das questões propostas.

8. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

1. **(FEPESE – Prefeitura de Florianópolis – SC – 2022 – Procurador Municipal)** Na tutela constitucional do meio ambiente, em que se inclui o patrimônio cultural brasileiro, é correto afirmar, nos termos da Constituição Federal:

   a) o Poder Público, com a colaboração da comunidade internacional e entidades privadas, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

   b) cabem à administração pública, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

   c) ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos e aldeamentos indígenas.

   d) incluem-se no patrimônio cultural: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor

histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

e) é facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, inclusive no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, desde que diretamente relacionados à tutela do patrimônio cultural.

GABARITO: D

Comentário: A questão foi cobrada em um bloco de questões de direito constitucional e demanda a compreensão literal dos arts. 215 a 216-A da CF/1988. A resposta correta repete o texto do art. 216, incisos I a V.

2. (Quadrix – CAU-AP – 2021 – Agente de Fiscalização) Com base na Constituição brasileira, julgue o item.

Os conjuntos urbanos e os sítios de valor ecológico constituem o patrimônio cultural brasileiro.

( ) Certo
( ) Errado

GABARITO: CERTO

Comentário: A questão foi cobrada em um bloco de questões de direito constitucional e demanda a compreensão literal dos art. 215 a 216-A da CF/1988. A resposta correta repete parte do texto do art. 216, inciso V.

3. (Quadrix – CAU-AP –2021 – Agente de Fiscalização) Com base na Constituição brasileira, julgue o item.

A comunidade colaborará com o Poder Público na proteção do patrimônio cultural brasileiro.

( ) Certo
( ) Errado

GABARITO: CERTO

Comentário: A questão foi cobrada em um bloco de questões de direito constitucional e demanda a compreensão literal dos

art. 215 a 216-A da CF/1988. A resposta correta repete parte do texto do art. 216, § 1º.

4. (Quadrix – CAU-AP – 2021 – Agente de Fiscalização) Com base na Constituição brasileira, julgue o item.

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

( ) Certo
( ) Errado

GABARITO: CERTO

Comentário: A questão foi cobrada em um bloco de questões de direito constitucional e demanda a compreensão literal dos arts. 215 a 216-A da CF/1988. A resposta correta repete parte do texto do art. 216, *caput*.

5. (IDECAN – IF-AM – 2019 – Professor – Biologia) Sabe-se que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. Nesse cenário, analise as afirmativas a seguir:

I. O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

II. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

III. O Plano Nacional de Cultura terá duração anual ou semestral, nos termos da lei, e visará ao desenvolvimento cultural do País.

a) se apenas a afirmativa I estiver correta.
b) se apenas a afirmativa II estiver correta.
c) se apenas a afirmativa III estiver correta.
d) se apenas as afirmativas I e II estiverem corretas.
e) se apenas as afirmativas II e III estiverem corretas.

GABARITO: D

Comentário: A questão foi cobrada em um bloco de questões de direito constitucional e demanda a compreensão literal dos arts. 215 a 216-A da CF/1988. A resposta correta repete parte do texto do art. 216, *caput* e do seu § 1º. Além disso, a afirmação III está errada pois o PNC tem duração de 12 (doze) anos, conforme art. 1º, *caput*, da Lei nº 12.343/2010.

6. (IDECAN – IF Baiano – 2019 – Professor – Biologia) Segundo a Constituição Federal de 1988, "o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais". Em relação à cultura, assinale a alternativa correta.

a) O Estado não é obrigado a proteger as manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras, e as de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.
b) Lei complementar estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração trienal, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público.
c) O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro apenas por meio de tombamento.
d) Ficam desapropriados todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.
e) Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação

e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

GABARITO: E

Comentário: A questão foi cobrada em um bloco de questões de direito constitucional e demanda a compreensão literal dos arts. 215 a 216-A da CF/1988. A resposta correta repete parte do texto do art. 216, *caput*.

7. (FCC – DPE-BA – 2021 – Defensor(a) Público(a)) O Sistema Nacional de Cultura rege-se, dentre outros, pelos princípios:

a) do sistema setorial de formação na área de cultura e da ampliação progressiva de recursos para o fomento ao teatro.

b) da transversalidade das políticas culturais e da descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações.

c) da complementaridade nos papéis dos agentes culturais e da oportunização de acesso à cultura das pessoas economicamente desfavorecidas.

d) da interdependência dos entes federados e das entidades da sociedade civil no fomento à cultura e do sistema integrativo de financiamento à cultura.

e) da formatação dos planos de cultura e da preservação dos indicadores territoriais culturais.

GABARITO: B

Comentário: A questão foi cobrada em um bloco de questões de direito constitucional e demanda a compreensão literal dos arts. 215 a 216-A da CF/1988. A resposta correta repete parte do texto do art. 216-A, § 1º, VII e XI.

8. (Método Soluções Educacionais – Prefeitura de Nortelândia – MT – 2019 – Advogado) Art. 216, § 1º da CF "O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e

desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação".

Acerca da tutela do patrimônio cultural brasileiro, assinale a alternativa correta.

a) Registro decorre do poder de polícia e consiste no exercício do cuidado constante dos bens culturais.

b) Inventário é a forma de tutela através da identificação e descrição do bem cultural, com catalogação de suas principais características físicas, e culturais bem como seu estado de conservação.

c) Vigilância é a forma de tutela do patrimônio cultural brasileiro, por meio de sua identificação, e assinalamento em livros específicos.

d) O Ministro do Meio Ambiente é parte legítima para provocar a instauração do processo de Registro.

GABARITO: B

Comentário: A questão foi cobrada em um bloco de questões de direito constitucional e demanda a compreensão dos conceitos dos instrumentos de proteção do patrimônio cultural brasileiro. No gabarito, a alternativa "C" foi apontada como correta, o que discordamos, pois ela trata do conceito de "registro", ao passo que a alternativa "A" trata do conceito de vigilância.

9. (NUCEPE – Prefeitura de Teresina – PI – 2019 – Guarda Civil Municipal) Acerca da classificação do Meio Ambiente, marque a alternativa CORRETA.

a) Integra o Meio Ambiente Artificial o patrimônio artístico, paisagístico, arqueológico, histórico e científico.

b) O Meio Ambiente Cultural é constituído pelo ambiente, local, no qual as pessoas desenvolvem as suas atividades laborais, remuneradas ou não remuneradas.

c) O Meio Ambiente Artificial compreende o espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações, e espaços urbanos abertos.

d) O Meio Ambiente do Trabalho é composto pela atmosfera, águas, solo e subsolo, fauna e flora e o patrimônio

genético.

e) O Meio Ambiente do Trabalho envolve tudo o que integra o Meio Ambiente Artificial e Meio Ambiente Cultural.

GABARITO: C

Comentário: A questão foi cobrada em um bloco de questões de direito ambiental. Cabe ao candidato compreender que o conceito de meio ambiente – conforme jurisprudência do STF – compreende a noção de patrimônio artificial, cultural e laboral, além do natural.

10. (CESPE – MPE-PI – 2018 – Analista Ministerial – Área Processual) Um cidadão brasileiro deseja impedir a construção de uma usina nuclear em determinado estado da Federação no qual ele tem domicílio. Nesse sentido, ele ajuizou ação civil pública na justiça comum amparado pelos seguintes argumentos: a garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o princípio da equidade intergeracional e do desenvolvimento sustentável e, ainda, a impossibilidade da construção, visto que há um cemitério na área em que se deseja construir a usina. Considerando essa situação hipotética, julgue o item que se segue, com base em aspectos legais a ela relacionados.

O aspecto cultural do meio ambiente é objeto da lide na medida em que um dos fundamentos apresentados pelo cidadão é a proteção da área em que está construído o cemitério.

( ) Certo
( ) Errado

GABARITO: ERRADO

Comentário: Cuidado! Apesar do gabarito mencionar que a afirmação está correta, a meu ver, ela está errada, pois cidadão brasileiro não é parte legítima para ajuizamento de ação civil pública, nos termos do art. 5º da Lei nº 7.347/1985.

11. (CPCON – UEPB – 2017 – Advogado) Observe os ensinamentos abaixo e em seguida responda o que se pede.

"Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 as normas de proteção ambiental são alçadas à categoria de normas constitucionais com a elaboração de capítulo especialmente dedicado à proteção do meio ambiente, tema que permeia todo o texto constitucional. A constitucionalização do meio ambiente no Brasil proporcionou um verdadeiro salto qualitativo em relação às normas de proteção ambiental. Os grandes princípios ambientais são içados ao patamar constitucional, assumindo um posto eminente, ao lado das grandes liberdades públicas e dos direitos fundamentais. A Carta Magna de 1988 inova, portanto, em relação às Constituições anteriores, que apenas abordavam os recursos naturais sob o enfoque utilitarista, e nunca protecionista." (SILVA, ROMEU FARIATHOMÉ. Manual de Direito Ambiental. Salvador: JUSPODIVM, 2015).

Considerando-se os múltiplos aspectos que balizam o conceito de meio ambiente, nos moldes preconizados na Constituição Federal de 1988, nas legislações de tutela ambiental e nos apontamentos doutrinários que disciplinam o assunto, assinale a alternativa CORRETA.

a) Ao fixar as diretrizes regentes da tutela ambiental, a Constituição Federal de 1988 dispõe que a proteção do meio ambiente, nele compreendido o meio ambiente do trabalho, constitui uma das competências do Sistema Único de Saúde.

b) Em razão do tratamento dispensado ao meio ambiente pelo texto constitucional, depreende-se que é exigido dos cidadãos, predominantemente, um *non facere* em relação ao meio ambiente.

c) meio ambiente é um bem público, classificado pela Constituição Federal de 1988 como bem de uso comum do povo. Em razão de tal ordem classificatória, torna-se inadmissível que o seu uso seja oneroso ou mediante à imposição de qualquer contraprestação pecuniária.

d) A definição normativa de recursos ambientais compreende a fauna e a flora, as águas superficiais e subterrâneas, mas não se inclui o mar territorial e elementos que constituem a biosfera.

e) Todos os entes federativos permanecem obrigados à proteção do patrimônio artístico, cultural, documental, das obras e outros bens de valor histórico; no entanto, a competência para legislar sobre estes temas pertence, privativamente, à União.

GABARITO: A

Comentário: A alternativa correta repete o texto do art. 200, VIII, da CF/1988. Com relação ao patrimônio cultural, a alternativa "E" está incorreta, pois a competência é concorrente, nos termos do art. 24, VII, da CF/1988.

---

1 MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 801.

2 Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 14 jun. 2022.

3 MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 802.

4 Conforme do Ministério da Cultura nº 123 de 13-12-2011.

5 Disponível em: https://www.palmares.gov.br/?p=40520. Acesso em: 28 set. 2022.

6 Maiores informações em: http://sniic.cultura.gov.br/novo-cadastro-sniic. Acesso em: 28 set. 2022.

7 Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/421. Acesso em: 16 jun. 22.

8 MIRANDA, M. P. S.. *O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro*. Jus Navigandi, 2008. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/11164/o-inventario-como-instrumento-constitucional-de-protecao-ao-patrimonio-cultural-brasileiro. Acesso em: 16 jun. 22.

9 MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 814.

10 MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 1077.

11 MIRANDA, M. P. S. *Tutela do patrimônio cultural brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 108.

12 MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 806.

13 PIETRO, M. S. Z. D. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 146.

14 MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 1077.

15 SANTIN, J. R. Estatuto da Cidade e Instrumentos de Política Urbana para Valorização do Patrimônio Histórico, Cultural, Paisagístico e Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. Ano 18. Volume 70. Abr./Jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 200.

16 MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 818.

17 O Projeto de Lei nº 9.474/2018, que estabelece as diretrizes para a política cultural e para a garantia dos direitos culturais e, ainda, cria o Sistema Nacional de Cultura para organizar a gestão pública da cultura, está tramitando perante o Congresso Nacional.

18 Disponível em: https://www.gov.br/bn/pt-br/acesso-a-informacao-2/institucional/sobre-a-bn/historico. Acesso em: 29 set. 2022.

19 Disponível em: https://www.gov.br/funarte/pt-br/acesso-a-informacao-lai/institucional/institucional. Acesso em: 29 set. 2022.

20 Disponível em: https://www.palmares.gov.br/?page_id=95. Acesso em: 29 set. 2022.

21 De acordo com o art. 14 do Decreto nº 8.124/2013, o Sistema Brasileiro de Museus – SBM continua a existir, sendo uma rede organizada e constituída por meio de adesão voluntária museus do Poder Executivo federal, das organizações sociais e os grupos étnicos e culturais que mantenham ou estejam desenvolvendo programas, projetos e atividades museológicas; das escolas e as universidades oficialmente reconhecidas pelo Ministério da Educação, que mantenham cursos de Museologia; e de outras entidades organizadas vinculadas ao setor museológico. O SBM visa à coordenação, articulação, mediação, qualificação e cooperação entre os museus brasileiros.

Capítulo 13.
RESPONSABILIDADE EM MATÉRIA AMBIENTAL

1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

1.1. Responsabilidade ambiental: o início

O tema da responsabilidade ambiental ganhou relevo a partir da edição da Declaração de Estocolmo de 1972. Conforme vimos no Capítulo 1 deste **Manual**, a partir desse documento internacional, os seres humanos passaram a se colocar, com relação ao meio ambiente, não só como criadores, mas também como criaturas. Esse ponto de vista demandou, por parte dos países, a regulamentação de mecanismos para responsabilizar aqueles que não seguem as melhores práticas ambientais. De acordo com o preâmbulo da Declaração:

> (...) Para se chegar a esta meta será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus

> próprios valores e a soma de suas atividades. As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições, são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente (...).

Nos anos que sucederam Estocolmo, o Congresso Nacional brasileiro, calcado pelos princípios da Declaração, passou a discutir a internalização de regras que garantissem a "responsabilidade e a indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais das atividades realizadas dentro da jurisdição" (Princípio 22) e presumissem que "o homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos" (Princípio 4).

Em 31 de agosto de 1981, os debates chegaram ao fim, quando, então, foi publicada a Lei nº 6.938 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Desde o início, dentre os objetivos explicitados no art. 2º, é possível perceber a preocupação do legislador com os riscos provenientes das atividades poluidoras, apontando o "planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais" (inciso III) como diretriz de toda a política ambiental. Em seguida, no art. 4º, constata-se que um dos seus objetivos é a "imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos" (inciso VII).

Mais adiante, essa norma introduziu no ordenamento jurídico brasileiro, as primeiras regras de comando e controle pautadas nos princípios ambientais

previstos na Declaração de Estocolmo. Evidentemente, não estamos afirmando que antes da Lei nº 6.938/1981 não existiam outros instrumentos de comando e controle em nosso ordenamento. Contudo, como vimos nos Capítulos 1 e 2 deste livro, foi somente a partir de 1972 que o direito ambiental ganhou princípios próprios e pôde ser definido como uma ciência autônoma. Antes, as regras se dirigiam ora ao Poder Público (regras de Direito Administrativo), ora ao particular (regras de Direito Civil).

Dois são os artigos que disciplinam o tema da responsabilidade na PNMA: arts. 14 e 15. Pela leitura de ambos, é possível constatar que, desde aquela época, já se pensava a responsabilidade ambiental em três esferas: civil, penal e administrativa. Vejamos a redação do art. 14, § 1º:

> Art. 14. (...)
>
> § 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

Por um lado, o legislador fala em "penalidades", disciplinando infrações administrativas no *caput* e nos incisos I a IV desse artigo, apontando a aplicação de penalidades como multa simples, perda ou suspensão de linhas de financiamento, perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais e suspensão das atividades. Disciplina, ainda, um tipo penal em seu art. 15. Por outro lado, fala em indenização e reparação, apontando a objetividade dessa esfera de responsabilidade "independentemente da existência de culpa".

Em 1985, o Congresso Nacional publicou a Lei nº 7.347/1985, que normatizou a **Ação Civil Pública** (ACP) e instrumentalizou a proteção ambiental perante o Poder Judiciário. Logo em seu art. 1º fica evidenciada a relação intrínseca entre aquela medida judicial e a proteção ambiental. O meio ambiente figura em primeiro lugar dentre todas as oito causas de pedir passíveis de serem tuteladas por meio da ACP. Vejamos:

> Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:
> I – ao meio ambiente;
> II – ao consumidor;
> III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
> IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;
> V – por infração da ordem econômica;
> VI – à ordem urbanística;
> VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos;
> VIII – ao patrimônio público e social.

Com o surgimento do princípio do **poluidor-pagador**, a tríplice responsabilidade foi alçada como garantia ao direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado. De acordo com o **art. 225, § 3º, da CF**:

> Art. 225. (...)
> (...)
> § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

O dispositivo constitucional reconhece dois diferentes regimes jurídicos nos quais as esferas de responsabilidade podem se enquadrar: a sancionatória e a reparatória. Ambos são direcionados àqueles que cometem condutas ou exercem atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, podendo ser tanto pessoa física quanto pessoa jurídica. Trata-se da regra matriz da responsabilidade ambiental. Tudo que veremos a seguir guarda relação direta com essa previsão constitucional.

1.2. Responsabilidade reparatória × responsabilidade sancionatória

Ao interpretar o art. 225, § 3º, da CF, Paulo de Bessa Antunes[1] mostra que:

> As sanções penais e administrativas têm a característica de um castigo que é imposto ao poluidor. Já a reparação do dano reveste-se de um caráter diverso, pois através dela busca-se uma recomposição daquilo que foi destruído, quando possível.

O ilustre professor sabidamente destacou a diferença no regime jurídico de cada uma das esferas. Em que pese estarmos diante de uma tríplice responsabilidade, em verdade, dois são os regimes jurídicos: (i) a responsabilidade **sancionatória** (na qual se incluem as esferas penal e administrativa); e (ii) a responsabilidade **reparatória** (na qual se inclui a esfera cível). O próprio texto constitucional faz essa importante distinção em sua redação, indicando as

palavras "sanção" e "reparação". Podemos, pois, assim sintetizar a responsabilidade ambiental:

RESPONSABILIDADE AMBIENTAL	CÍVEL	REPARATÓRIA
	ADMINISTRATIVA	SANCIONATÓRIA
	PENAL	

Compreender a diferença entre o regime jurídico de cada uma das três esferas de responsabilidade é a primeira lição que o intérprete da norma deve apreender para que não haja confusão no momento de sua aplicação. Por exemplo: transformar a esfera administrativa em instrumento de reparação do dano, mediante o reconhecimento da sua imprescritibilidade e da sua natureza real. Em uma situação como esta, haverá evidente conflito com as garantias fundamentais descritas na Constituição Federal.

Enquanto o poder sancionador é **direcionado à pessoa** – seja ela física ou jurídica, de direito público ou privado –, o poder reparatório é **direcionado ao dano ou ao seu risco**. No primeiro caso, o ordenamento objetiva a punição, de modo que o agente não se sinta mais estimulado a cometer condutas infracionais ao meio ambiente. No segundo caso, o ordenamento objetiva o retorno ao *status quo ante* mediante a máxima reparação do dano, pouco importando os elementos subjetivos do agente e de sua conduta.

Nas palavras do Ministro Mauro Campbell Marques do Superior Tribunal de Justiça, a diferença entre as esferas também se evidencia na terminologia empregada pelo legislador para tratar de cada um dos destinatários da norma. O *caput* do art. 14 – que trata das sanções – utiliza a palavra "transgressores", ao

passo que o § 1º utiliza a palavra "poluidores". De acordo com o Ministro:

> (...) Mas fato é que o uso do vocábulo "transgressores" no *caput* do art. 14, comparado à utilização da palavra "poluidor" no § 1º do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensas ambientais praticadas por outrem (...) (STJ – Embargos de Divergência em REsp nº 1.318.051/RJ – j. 12-6-2019).

No mesmo julgado, o Ministro Herman Benjamin, em voto-vista, reitera tal entendimento e aponta que: "Não há confundir o direito administrativo sancionador com a responsabilidade civil ambiental, chegando-se ao ponto de atribuir responsabilidade do autuado por fato de terceiro".

1.3. Inocorrência do *bis in idem*

Ainda com relação às características introdutórias do regime da responsabilidade ambiental, cumpre-nos destacar que o art. 225, § 3º, da CF, ao apontar a tríplice responsabilidade, consagrou a regra da cumulatividade, afastando, com isso, o *bis in idem*[2]. Deste modo, uma pessoa pode responder e ser condenada nas três esferas ao mesmo tempo, sem que isso enseje uma irregularidade. Como afirma Celso Antônio Pacheco

Fiorillo[3], "até mesmo porque, como visto, as sanções penais, cíveis e administrativas, além de protegerem objetos distintos, estão sujeitas a regimes jurídicos diversos".

1.4. Pressupostos da responsabilidade

Outro ponto que merece atenção são os chamados **pressupostos da responsabilidade**. No direito privado, conforme aponta Carlos Roberto Gonçalves[4], são quatro os pressupostos da responsabilidade: ação ou omissão, culpa ou dolo do agente, relação de casualidade e dano experimentado pela vítima. Tal equação é alcançada pela leitura do art. 186 do CC, por meio do qual aquele "que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito".

Como a responsabilidade civil, em matéria ambiental, é apurada de modo objetivo, a fórmula será baseada em apenas três pressupostos: ação ou omissão, relação de casualidade e dano experimentado pela vítima (pelo meio ambiente).

Com relação à responsabilidade administrativa ambiental, de acordo com Édis Milaré[5], os pressupostos para a configuração podem ser sintetizados na fórmula: conduta, dano ambiental e nexo de causalidade. Tal orientação se amolda à responsabilidade sancionatória em geral, evidentemente, com características específicas para cada um dos elementos, mas sempre partindo da mesma fórmula.

Apresentada a fórmula da responsabilidade para cada uma das esferas, necessário, agora, aprofundarmos nossa compreensão sobre os seus elementos, ou seja, sobre o conceito de dano ambiental, a função do nexo de causalidade em cada uma das esferas e a conduta.

De acordo com Paulo de Bessa, o conceito de dano é abstrato, assim como o próprio conceito de meio ambiente, devendo restar configurado no caso concreto. No seu entender, o dano deve ser atual e concreto, não pode ser presumido, e a atuação judicial deve ser "fundamentalmente posterior ao dano causado", devendo-se, ainda, considerar a existência de "perigo socialmente aceitável"[6].

Em complemento, Édis Milaré[7] aponta que, para a percepção do dano ambiental no caso concreto, algumas características se fazem necessárias. Primeiro, a conduta danosa à de estar relacionada a uma ação humana; segundo, a percepção dos bens violados deve considerar todo o patrimônio ambiental (que inclui os bens culturais e artificiais para além dos naturais); terceiro, a relação causal não deve ficar limitada no tempo e no espaço; quarto, o dano decorre não só de interferências graves, podendo decorrer também das de menor intensidade.

Sobre essa última característica, faz-se necessária a **distinção entre dano ambiental e impacto negativo ao meio ambiente**. Nas palavras de Édis Milaré[8]:

> (...) em outro modo de falar, e para que fique claro, temos que o dano ambiental é uma afronta às normas ambientais, causando um indesejado prejuízo – ou poluição – ao meio

> ambiente e/ou a terceiros (conhecido este último como efeito ricochete ou reflexo). Tal prejuízo deve ser então reparado pelos mecanismos de responsabilidade civil ambiental, com a utilização inclusive dos meios processuais preventivos. Pode ainda ser coibido pela aplicação de penalidades administrativas e sanções criminais. Já o impacto negativo ao meio ambiente é um fato previsto pela legislação ambiental e aceito pela sociedade, exigindo, porém, o seu gerenciamento pelo processo administrativo de licenciamento (...).

Nas palavras de José Rubens Morato Leite e Patrick de Araújo Ayala[9], dano ambiental constitui uma expressão **ambivalente**. Isso porque, em certas oportunidades, designa alterações nocivas ao meio ambiente e, em outras, os efeitos nocivos que tais alterações causam à saúde das pessoas. Vejamos:

> (...) Dano ambiental significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio ambiente, como, por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado. Contudo, em sua segunda conceituação, dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação gera na saúde das pessoas e em seus interesses. (*Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 94).

Partindo de tais pressupostos, o STJ entende que o dano ambiental:

> (...) consiste tanto naquele que recai sobre o patrimônio ambiental – comum à coletividade,

> autônomo (direito difuso) –, quanto ao dano que se verifica por intermédio do meio ambiente (dano reflexo ou por ricochete), o qual atinge a interesses legítimos de uma determinada pessoa, sejam de ordem patrimonial ou extrapatrimonial. Há, assim, o dano fático que atinge à qualidade ambiental global, com a perda das características essenciais dos ecossistemas, e um dano reflexo, também denominado dano por ricochete, imposto a uma pessoa determinada (REsp 1.381.211/TO – 4ª T. – rel. Marco Buzzi – j. 15-5-2014).

Verifica-se que o dano ambiental pode se dar, no caso concreto, sob o aspecto difuso ou sob o aspecto individual. No primeiro caso, estamos diante do **dano ambiental coletivo**, fático, e, no segundo, diante do **dano ambiental privado, individual, reflexo ou por ricochete**.

O dano ambiental perquirido pela ciência do Direito Ambiental possui natureza global, alcança uma coletividade indeterminada, é de difícil reparação e de difícil valoração. Porém, como visto, o STJ reconhece a existência do dano ambiental de caráter individual. Não se trata de uma categoria separada, mas, sim, de um reflexo do próprio dano ambiental coletivo.

No entender do STJ, o art. 14, § 1º, ao mencionar a palavra "terceiros" em sua redação, reconheceu que as regras de responsabilidade ambiental se aplicam, também, à tutela do dano ambiental reflexo:

> Do citado artigo extrai-se, outrossim, que, conquanto atue na defesa de interesse individual próprio, poderá o autor da ação condenatória ("indenizatória") "individual" valer-se do aparato jurídico específico da tutela do meio ambiente, ou seja, dos institutos da

> responsabilidade objetiva/responsabilidade ambiental, com fundamento na Lei nº 6.938/81 (REsp 1.381.211/TO – 4ª T. – rel. Marco Buzzi – j. 15-5-2014).

Interessante notar que, naquele mesmo julgado, o STJ entende que, ao tutelar o dano ambiental reflexo, "o interesse que se reporta à coletividade (macrobem) estará sendo tutelado indireta e incidentalmente, na medida em que a referida ação contribuirá para sua proteção e, outrossim, para o fortalecimento da cidadania ambiental" (REsp 1.381.211/TO – 4ª T. – rel. Marco Buzzi – j. 15-5-2014).

Ainda com relação aos danos ambientais, importante trazer à baila interessante **classificação** didática das categorias dos danos ambientais apresentada por Édis Milaré, segundo os seguintes critérios: a) sujeitos afetados; b) natureza do interesse lesado; c) momento da deflagração; e d) extensão[10].

Em relação aos **sujeitos afetados**, como visto anteriormente, o dano ambiental pode ser coletivo – que é o dano propriamente dito – ou individual, reflexo ou por ricochete. Um apontamento adicional se refere à destinação da receita proveniente da indenização sobre cada um destes danos: a receita proveniente do pagamento de indenizações por danos coletivos é destinada a um fundo, ao passo que a receita proveniente do pagamento de uma indenização por danos individuais é destinada diretamente à vítima.

Segundo a natureza do interesse lesado, **o dano pode ser patrimonial ou extrapatrimonial (moral)**. O primeiro decorre da lesão aos bens ambientais e aos interesses da coletividade que podem ser economicamente quantificáveis; já o segundo decorre

da lesão ao bem que não enseja uma quantificação econômica. Nada impede que ambos estejam caracterizados no mesmo caso concreto, já que tal classificação decorre dos efeitos da lesão jurídica e não da natureza do direto subjetivo danificado.

Inicialmente, entendia o STJ que o dano moral possuía necessária vinculação com a noção de dor, sofrimento psíquico de caráter individual, sendo, pois, incompatível com a noção de transindividualidade, afastando, pois, a condenação. Vejamos:

> Processual civil. Ação civil pública. Dano ambiental. Dano moral coletivo. Necessária vinculação do dano moral à noção de dor, de sofrimento psíquico, de caráter individual. Incompatibilidade com a noção de transindividualidade (indeterminabilidade do sujeito passivo e indivisibilidade da ofensa e da reparação). Recurso especial improvido (STJ – REsp 598.281/MG – rel. Min. Luiz Fux – j. 2-5-2006).

A evolução jurisprudencial, no sentido de se reconhecer a possibilidade da condenação do poluidor em danos morais coletivos, se deu a partir de 2010, quando a Segunda Turma, aplicando o princípio da reparação integral, entendeu que:

> (...) 3. A restauração *in natura* nem sempre é suficiente para reverter ou recompor integralmente, no terreno da responsabilidade civil, o dano ambiental causado, daí não exaurir o universo dos deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*.
> 4. A reparação ambiental deve ser feita da forma mais completa possível, de modo que a condenação a recuperar a área lesionada não exclui o dever de indenizar, sobretudo pelo dano que permanece entre a sua ocorrência e o pleno restabelecimento do meio ambiente afetado (= dano interino

> ou intermediário), bem como pelo dano moral coletivo e pelo dano residual (= degradação ambiental que subsiste, não obstante todos os esforços de restauração) (...) (STJ – REsp 1.180.078/MG – rel. Min. Herman Benjamin – j. 2-12-2010).

Segundo o momento da deflagração, o dano pode se caracterizar como (i) **ancestral, passado ou histórico**, que é a lesão já ocorrida, mas cujos impactos negativos foram identificados em período posterior; (ii) **coetâneo ou atual**, que ocorre no momento presente; e (iii) **futuro**, que decorre do risco que uma atividade de grande magnitude poderá causar ao meio ambiente.

Por fim, quanto à sua extensão, o dano pode se caracterizar como (i) **local**, que é aquele capaz de causar impactos dentro do território de único Município; (ii) **microrregional**, que é aquele que pode impactar o território de dois ou mais Municípios dentro de um mesmo Estado; (iii) **regional**, que é aquele que impacta o território de mais de um Estado; e (iv) **nacional**, que é aquele que se irradia por todo o País.

Superada a noção de dano ambiental, passemos, agora, à análise do conceito de **poluidor**. De acordo com o art. 3º, IV, da Lei nº 6.938/1981, poluidor é "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental".

Em sede de responsabilidade reparatória, entende o STJ que se equiparam, para fins de poluidor, "quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem" (STJ – REsp 650.728/SC).

O conceito abrange, portanto, não apenas aquele que age, por ação ou omissão, para a ocorrência do evento danoso, mas também aquele que deixa de fiscalizar a proteção do meio ambiente (como o Poder Público e o Cartório de Registro de Imóveis, por exemplo) e aquele que financia sem tomar as cautelas necessárias (instituição financeira, por exemplo).

A nosso ver, o referido conceito acaba por englobar, também, as instituições certificadoras, que, dentro de um cenário de governança privada, atestam a regularidade das ações perpetradas pelo agente empresarial e conferem credibilidade aos *stakeholders* (exemplo, empresas certificadoras da família ISO).

Em que pese o abrangente conceito de poluidor, em nossa jurisprudência entende-se que não há **litisconsórcio passivo necessário** entre todos os agentes relacionados com o dano ambiental. Vejamos:

> (...) A ação civil pública ou coletiva por danos ambientais pode ser proposta contra poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (art. 3º, IV, da Lei nº 6.898/1991), coobrigados solidariamente à indenização, mediante a formação litisconsórcio facultativo, por isso que a sua ausência não tem o condão de acarretar a nulidade do processo (...) (STJ – REsp 884.150/MT – 1ª T. – rel. Min. Luiz Fux – *DJe* 7-8-2008).

Por fim, quanto ao **nexo de causalidade**, dado o caráter pessoal da responsabilidade sancionatória, em respeito ao princípio da intranscendência das penas (art. 5º, XLV, da CF), necessário que fique evidenciado no caso concreto, para que haja a condenação do

agente. Por outro lado, na seara reparatória, é mero fato aglutinante, como veremos no capítulo a seguir.

2. RESPONSABILIDADE CIVIL EM MATÉRIA AMBIENTAL

2.1. Responsabilidade objetiva e teoria do risco integral

O primeiro passo para estudarmos a responsabilidade civil ambiental é a leitura do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981[11]:

> Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:
>
> § 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Inicialmente, extrai-se do dispositivo **supra** que a responsabilidade reparatória não depende de culpa, sendo, portanto, objetiva. Mas por que será que tem que ser assim? Será que o regime jurídico da responsabilidade civil previsto no Código Civil não responderia aos anseios?

Conforme nos ensina Daniela Marques de Carvalho[12], após apresentar, em seu artigo, o contexto no qual se insere o regime jurídico da responsabilidade

civil do direito privado, aponta que a responsabilidade por danos ambientais possui características que a diferem dos institutos clássicos, já que estes pressupõem danos certos, atuais, diretos e pessoais. Tudo ao contrário dos danos ambientais, que:

> Diametralmente oposto, as agressões causadas ao meio ambiente são provocadas por agentes múltiplos, cujas autuações, porventura distantes no tempo e no espaço, produzem, mediante liame causal complexo, formado por causas concorrentes, simultâneas ou sucessivas, efeitos passíveis de atingir uma pluralidade de vítimas, inclusive as gerações futuras.

Além da diferença nas características, há também divergência com relação aos objetivos perquiridos. Como aponta Antônio Herman Benjamin[13], os objetivos da responsabilidade civil ambiental, em linhas gerais, são: a compensação das vítimas, a prevenção de acidentes, a minimização dos custos administrativos e a retribuição.

Ora, diante da complexidade do dano ambiental, da dificuldade em se individualizar condutas poluidoras e até mesmo de se individualizar as vítimas, tais objetivos jamais serão alcançados se utilizarmos a teoria tradicional da responsabilidade civil.

Por esse motivo, foi incorporado em nosso ordenamento jurídico um regime próprio da **responsabilidade civil objetiva** em matéria ambiental.

Conforme vimos anteriormente, a responsabilidade civil ambiental é deflagrada diante de uma atividade danosa que acarreta riscos para a saúde humana e/ou para o equilíbrio do meio ambiente,

quando presente o nexo de causalidade entre o ato ou a omissão e o resultado danoso.

Nesta seara, com a objetivação da responsabilidade civil, de acordo com Daniela Marques de Carvalho,

> (...) residem no liame de causalidade as maiores controversas concernentes à responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, os quais, (...) pode ser frutos de causas concorrentes, simultâneas e sucessivas, não sendo usual a sua ocorrência a partir de uma única e linear fonte.[14]

Diante da dificuldade em se apurar o nexo de causalidade, visto que o dano pode decorrer de inúmeras fontes[15], a doutrina se debruçou sobre o tema para encontrar uma teoria que pudesse responder aos anseios e garantir, ao mesmo tempo, os objetivos da responsabilidade civil ambiental. Duas foram as teorias defendidas: (i) a **teoria do risco criado**; e (ii) a **teoria do risco integral**.

A primeira pressupõe que se deve identificar, dentre todos os fatores de riscos provenientes da atividade, aquele que seja efetivamente capaz de ensejar ofensas ao bem ambiental[16]. Verifica-se, pois, que essa teoria se escora na teoria da causalidade adequada, por meio da qual "nem todas as condições serão causa, mas apenas aquela que, de acordo com a experiência comum, for a mais apropriada a criar um risco socialmente inaceitável, exteriorizado pelo resultado danoso"[17].

Já pela teoria do risco integral, a responsabilidade do poluidor decorre do próprio risco gerado pela atividade. Assim, se for reconhecida mais de uma causa

provável para o dano, todas serão dotadas de eficiência causal suficiente para provocá-lo[18]. Na opinião de Édis Milaré[19], esta é a teoria mais adequada, pois "melhor atende à preocupação de se estabelecer um sistema o mais rigoroso possível para a proteção do ambiente, ante o alarmante quadro de degradação que se assiste aqui e em todo o mundo".

Em termos práticos, a principal diferença entre essas duas teorias é a aplicabilidade das **excludentes de responsabilidade civil**. Enquanto a primeira aceita a culpa exclusiva da vítima, o fato de terceiro, o caso fortuito ou a força maior como justificativas plausíveis para afastar a responsabilidade reparatória e, com isso, gerar a quebra do nexo de causalidade, a segunda pressupõe que o exercício da atividade econômica gera, por si só, um risco ao agente, devendo, pois, responder por ele, independentemente da causa.

Nesse sentido, nas palavras de Annelise Monteiro Steigleder[20], o nexo de causalidade é "o **fator aglutinante** que permite que o risco se integre na unidade do ato que é fonte da obrigação de indenizar". Assim, aquele que explora a "atividade econômica coloca-se na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos que digam respeito à atividade estarão sempre vinculados a ela".

O STJ, em sede de **recursos repetitivos**, reconheceu a aplicação da **teoria do risco integral** em sede de responsabilidade civil objetiva, conforme o Tema nº 707, de 27 de agosto de 2014:

> (...) a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade

> do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar.

ATENÇÃO: Em concurso público realizado em 2018 pela VUNESP para o cargo de Juiz Substituto do TJRS, apontou-se como correta a seguinte afirmação: "A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar".

2.2. Natureza *propter rem* da obrigação reparatória

Partindo-se da teoria do risco integral, o Superior Tribunal de Justiça pôde reconhecer, então, a natureza real da responsabilidade reparatória em matéria ambiental e, com isso, consolidar o entendimento de que as obrigações têm **natureza *propter rem***. Vejamos:

> O dever de cumprir os ônus (entre eles, as limitações) ambientais transmite-se junto e inseparavelmente com o imóvel, na esteira do princípio *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet* (ninguém pode transferir a outrem direito maior do que aquele que possui). Ao titular do bem em que incidem obrigações ambientais só é cabível aliená-lo, por

> qualquer forma, com idênticas características e encargos, tal qual recebido. São obrigações ambulatórias, que gravam a propriedade e seguem, inexorável e perpetuamente, os adquirentes sucessivos. Transferem-se do alienante ao adquirente, imunes às mutações subjetivas, derivadas que são tão só do *status* de proprietário ou posseiro do sujeito, seja ele quem for" (STJ – EREsp 218.781/PR – 1ª Seção – rel. Min. Herman Benjamin – j. 9-12-2009).

Atualmente, a matéria se encontra positivada em nosso ordenamento jurídico, conforme redação do art. 2º, § 2º, da Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal), por meio do qual "as obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural". Em 2018, a questão foi sumulada no enunciado 623, conforme a seguinte redação: "As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor".

A regra, portanto, não impõe um litisconsórcio passivo necessário. Até porque, nos danos contra o meio ambiente, a regra geral é o litisconsórcio passivo facultativo, por ser **solidária** a responsabilidade dos poluidores.

Superadas as dificuldades em se comprovar o elemento subjetivo, individualizar condutas e aplicar a responsabilidade reparatória sob o enfoque pessoal, cabia, ainda, ao STJ discutir a questão temporal.

2.3. Fato consumado e imprescritibilidade

Será que o dano ambiental poderia se convalidar no tempo? Será que a responsabilidade reparatória prescreve em razão do transcurso do lapso temporal? A jurisprudência caminhou para encontrar uma resposta a essas duas perguntas.

Em conformidade com o que dispõe o *caput* do art. 225 da CF, é garantido a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever do Poder Público e da coletividade a sua preservação para as presentes e futuras gerações. Trata-se de um direito intergeracional que resguarda o uso dos recursos de forma equilibrada entre todos os destinatários da norma. Nesse sentido, a partir do momento em que se reconhece a consolidação de um dano para um, outro, por conseguinte, deixará de fruir daquele meio que lhe era garantido pela Constituição.

Desde 2007, o STJ tem se posicionado nesse sentido:

> Inexiste *direito adquirido a poluir* ou degradar o meio ambiente. O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados e as gerações futuras carecem de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome (REsp 948.921/SP – 2ª T. – rel. Min. Herman Benjamin – j. 23-10-2007).

Em 9 de maio de 2018, foi publicada a Súmula nº 613, que consolidou o entendimento de que inexiste direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente:

"Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental".

Com relação à **prescrição**, diferentemente da responsabilidade sancionatória, como veremos nos itens a seguir, o transcurso de lapso temporal não gera a perda do direito de agir por parte do Poder Público. Esse vem sendo o entendimento do STJ desde 2007 (REsp 647.493/SC).

Conforme destacado por Eliana Calmon, em julgamento proferido em 19 de novembro de 2009, nos autos do REsp 1.120.117,

> (...) do ponto de vista do sujeito passivo (causador de eventual dano), a prescrição cria em seu favor a faculdade de articular (usar da ferramenta) exceção substancial peremptória. Podemos dizer que, nesse caso, a prescrição tutela interesse privado, podendo ser compreendida como mecanismo de segurança jurídica e estabilidade.

Ocorre, contudo, que o bem jurídico tutelado pelo Direito Ambiental é um verdadeiro valor fundamental da sociedade brasileira. Conforme nos ensina Antônio Herman Benjamin[21],

> (...) com a proteção do meio ambiente salvaguardamos não só a vida nas suas várias dimensões (individual, coletiva e até das gerações futuras), mas as próprias bases da vida, o suporte planetário que viabiliza a existência da integralidade dos seres vivos.

Além disso, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado um direito humano de terceira geração, competindo

> (...) ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeneracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social (STF – MS 22.164 – Tribunal Pleno – rel. Min. Celso de Mello – j. 30-10-1995 – *DJ* 17-11-1995).

Partindo de tais premissas, por se tratar de um direito inerente à vida, fundamental e essencial à afirmação dos povos, a ação reparatória deve, no entender do STJ, estar protegida pelo manto da imprescritibilidade:

> No conflito entre estabelecer um prazo prescricional em favor do causador do dano ambiental, a fim de lhe atribuir segurança jurídica e estabilidade, com natureza eminentemente privada, e tutelar de forma mais benéfica bem jurídico coletivo, indisponível, fundamental, que antecede todos os demais direitos – pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer –, este último prevalece, por óbvio, concluindo pela imprescritibilidade do direito à reparação do dano ambiental (STJ – REsp 1.120.117).

Em 31 de maio de 2018, o Supremo Tribunal Federal reconheceu Repercussão Geral[22] da matéria, nos autos do RE nº 654.833. Sob a relatoria do Min. Alexandre de Moraes, os autos foram julgados, definitivamente, em 20 de abril de 2020, ratificando, por maioria de votos, o posicionamento do STJ sobre a

imprescritibilidade. O acórdão foi publicado em 24 de junho de 2020, com a seguinte ementa:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade. 2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo. 3. Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis. 4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o

> reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. 6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda., com base no art. 487, III, *b*, do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental.

Trata-se, na origem, de uma Ação Civil Pública ajuizada em 1º de abril de 1996 pelo Ministério Público Federal em face de Orleir Messias Cameli, Marmud Cameli Cia. Ltda., Abraão Cândido da Silva e da Fundação Nacional do Índio (Funai), objetivando a reparação de danos materiais, morais e ambientais, decorrentes de invasões em área indígena ocupada pela comunidade Ashaninka-Kampa do Rio Amônia, situada no Acre, as quais ocorreram entre os anos de 1981 e 1987 com a finalidade de extrair ilegalmente madeira de elevado valor de mercado (mogno, cedro e cerejeira).

Entre os pedidos formulados na inicial, o Ministério Público Federal requisitou a condenação dos réus ao pagamento de indenização em dinheiro em razão dos danos ambientais causados, cujos valores deveriam ser revertidos para a comunidade Ashaninka-Kampa do Rio Amônia, devendo também beneficiar índios Kampa de outras áreas indígenas próximas, com a gestão da Funai de Rio Branco e com a fiscalização do Ministério Público Federal. Além disso, a condenação dos réus a arcar com todos os custos e despesas para elaboração e execução de plano de recomposição ambiental da área indígena Kampa do

Rio Amônia. O valor da causa foi apontado em R$ 6.000.000,00.

Com relação à Funai, o pedido foi para que ela fosse condenada a implantar um posto indígena na área Kampa, com a finalidade de fiscalizar, controlar e impedir a devastação indiscriminada, bem como a elaborar um plano de uso racional para atendimento das necessidades mais prementes da população indígena das comunidades Kampa.

Em sentença proferida em 28 de abril de 2000, o Juiz da 1ª Vara Federal da Subseção de Rio Branco julgou parcialmente procedente a ação, condenando os réus a pagarem o valor total de R$ 4.461.551,28 a título de indenização, a ser revertido para a comunidade Ashaninka-Kampa do Rio Amônia, e condenando os réus a pagarem indenização de R$ 5.928.666,06 ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, para custear a recomposição ambiental. A Funai, nos autos, passou a figurar a lide no polo ativo e, por isso, não sofreu nenhuma condenação.

Os réus interpuseram recurso de apelação perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, sob a relatoria do Dr. Marcelo Albernaz, foram julgadas improcedentes por unanimidade. Curiosamente, com relação à prescrição, o TRF1, à época, aplicou, ao caso, prazo vintenário (art. 177, c/c art. 179 do CC/1916).

Sobre esse julgado, merece destaque trecho do brilhante voto da Des. Federal Selene de Almeida:

> Quinhentos anos são passados desde que o primeiro grupo de brancos aportou em terras do Brasil, e se constata, infelizmente, que o comportamento dos brasileiros não diverge muito, no que tange ao tratamento com os índios, daqueles do colonizador europeu, que há

> quinhentos anos não tinha conhecimento dos direitos humanos fundamentais.

Interposto o RE nº 1120117/AC, a 2ª T. do STJ, sob a Relatoria da Min. Eliana Calmon, reconheceu que o dever de reparar o dano causado é imprescritível, em vista da natureza coletiva, indisponível e fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, ao final, julgou, por unanimidade, improcedente o recurso em 10 de novembro de 2009.

No STF, antes de a matéria ser julgada, noticiou-se que a Procuradoria-Geral da República, a Advocacia-Geral da União, a Presidência da Funai e sua Procuradoria Jurídica, a Associação Ashaninka do Rio Amônia – APIWTXA, o espólio de Orleir Messias Cameli e a empresa Marmud Cameli Cia Ltda. assinaram um Termo de Conciliação nº 001/2020/CCAF/CGU/AGU-JRP-RCM realizado no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, da Advocacia-Geral da União.

De acordo com o referido termo, o espólio de Orleir Messias Cameli e a empresa Marmud Cameli Cia Ltda. se comprometeram a arcar com os valores das indenizações e, por outro lado, o Ministério Público Federal, a Funai e a Associação Ashaninka do Rio Amônia – APIWTXA concordaram com a exclusão desses réus do polo passivo da ação civil pública originária. A demanda prosseguiu, apenas, com relação a Abraão Cândido da Silva.

O julgamento do RE nº 654.833/AC interposto pelo espólio de Orleir Messias Cameli ocorreu em 20 de abril de 2020, em sessão virtual do Plenário. Por maioria de votos, o tribunal acordou em extinguir o processo, com julgamento de mérito, em relação ao

espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Cia Ltda., com base no art. 487, III, *b*, do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o REXT. Foi fixada ainda a seguinte tese em sede de Repercussão Geral: "É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental".

O Min. Alexandre de Moraes, relator do recurso, reconheceu em seu voto, que não se pode conferir prazo prescricional à reparação do dano ambiental, dado que, mesmo antes da promulgação da CF/1988, "o Brasil já dispunha de uma disciplina jurídica voltada à questão ecológica e à tutela do ambiente". Ao analisar o art. 225 da CF, conferiu ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um regime jurídico especial, "que exorbita o Direito Comum". Dessa forma: "quanto à reparação do dano ao meio ambiente, os próprios recorrentes reconhecem se tratar de direito fundamental indisponível, razão pela qual não há porque afastar a imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais".

2.4. A instrumentalização processual: cumulação de pedidos e inversão do ônus da prova em matéria reparatória

A tutela do bem jurídico, por meio da esfera cível reparatória, poderá ser exercida perante o Poder Judiciário, por meio da ação civil pública, ação popular ou até mesmo por meio do mandado de segurança coletivo. Em qualquer caso, a jurisprudência faculta ao requerente todas as opções possíveis para garantir a máxima reparação do dano.

É certo que o texto do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981 denota alternatividade entre os possíveis pedidos a serem formulados pelo requerente. Vejamos: "Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar *ou* reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade" (grifo nosso).

Ao empregar a conjunção alternativa "ou", o legislador, gramaticalmente, restringe as opções daquele que demanda a reparação do dano ambiental, já que ou poderá suscitar o pagamento de indenização ou poderá suscitar a reparação *in natura*.

Ocorre que, no entender do STJ, baseado na aplicação dos princípios do poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação *in natura* e do *favor debilis*, não se deve fazer uma interpretação gramatical do dispositivo em análise, mas, sim, uma interpretação sistemática e teleológica.

Ao apreciar a questão, apontou o Ministro Teori Albino Zavascki, em 18 de agosto de 2005, que:

> Não teria sentido imaginar, por outro lado, que a tutela ambiental que demandasse prestações variadas devesse ser prestada em demandas separadas, uma para cada espécie de prestação. Isso, além de atentar contra o princípio da instrumentalidade e da economia processual, acarretaria a possibilidade de sentenças contraditórias e incompatíveis para a mesma situação de fato e de direito (REsp 605.323 – 1ª T. – rel. Min. José Delgado – j. 18-8-2005).

A partir de então, essa orientação ganhou relevo e, atualmente, encontra-se em vigor a Súmula 629, que

dispõe que: "Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar".

Por fim, ainda com relação às questões processuais, cumpre-nos ressaltar que o STJ reconhece a **inversão do ônus da prova** em sede de ação reparatória por danos ambientais.

Diferentemente da responsabilidade administrativa, cuja inversão decorre da própria natureza dos atos administrativos, na esfera cível, a aplicação dos princípios da precaução e do *in dubio pro natura* permitiu que o tribunal alcance tal entendimento atualmente consolidado na Súmula 618: "A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental".

Superados tais apontamentos, é possível afirmar, em conclusão, que a responsabilidade civil reparatória tem natureza objetiva apurada pela teoria do risco integral, que afasta as excludentes de responsabilidade civil. Além disso, é real e não aceita o direito adquirido a poluir ou a prescrição da pretensão reparatória. Falando em pretensão, os meios processuais podem se valer da cumulação dos pedidos em obrigação de fazer, de não fazer e de indenizar, cabendo ao requerido o ônus da prova.

2.5. Responsabilidade solidária da Administração Pública

Por se enquadrar no conceito de poluidora indireta, a Administração Pública responde – em igualdade de condições com os demais poluidores – pela reparação dos danos ambientais causados pelo

particular, caso tenha sido omissa em seu dever de fiscalização. De acordo com o art. 70, § 3º, da Lei nº 9.605/1998, quando a autoridade ambiental "tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade". Trata-se, dessa maneira, de responsabilidade na modalidade solidária.

De acordo com o Superior Tribunal de Justiça, no entanto, apesar da solidariedade entre a Administração Pública e os outros agentes, a verdade é que uma possível condenação impactará no contribuinte, que paga seus tributos e que, ao arcar com a reparação de danos causados por terceiros, é onerado duplamente, rompendo a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizando a internalização das externalidades ambientais negativas – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados. Nesse sentido, foi editada a Súm. nº 652 do STJ:

> **Súm. nº 652:** A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária.

Sendo assim, como consequência da solidariedade, e por se tratar de litisconsórcio facultativo, cabe ao autor da Ação de reparação optar por incluir ou não o ente público na petição inicial.

3. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

3.1. Infrações administrativas e o Decreto nº 6.514/2008

Em âmbito federal, a responsabilidade administrativa foi disciplinada por meio da Lei nº 9.605/1998 e de seu Decreto regulamentador nº 6.514/2008. De acordo com o art. 2º deste, considera-se "infração administrativa ambiental, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente".

O Decreto em análise apresenta um rol de possíveis infrações ao meio ambiente, dentre os **arts. 24 a 93**, que se dividem nos seguintes capítulos: a) infrações contra a fauna; b) infrações contra a flora; c) infrações relativas à poluição e outras infrações ambientais; d) infrações contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural; e) infrações administrativas contra a administração ambiental; f) infrações cometidas em unidades de conservação.

O rol de infrações, contudo, **não é taxativo**, conforme prevê o parágrafo único do art. 2º. Nada impede que um agente responda por uma infração, em âmbito federal, que não esteja prevista entre aquelas descritas nos arts. 24 a 93. Vale lembrar que o art. 14 da Lei nº 6.938/1981 traz um tipo abrangente para enquadramento das condutas que violem as regras

jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. Vejamos:

> Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:
> I – à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios;
> II – à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;
> III – à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
> IV – à suspensão de sua atividade.

São dez as possíveis **punições** a serem aplicadas em face daquele que infringe as regras, nos termos do **art. 3º**: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; demolição de obra; suspensão parcial ou total das atividades; e restritiva de direitos[23].

Em que pese a sanção de advertência não excluir a aplicação de outras sanções (**art. 6º**), não se considera a **advertência como sanção preliminar**. Conforme aponta o art. 5º do Decreto, ela "poderá" ser

aplicada pelo agente. Se o legislador entendesse que se trata de uma fase anterior e obrigatória para a aplicação de outras sanções, utilizaria, certamente, o verbo dever. Além disso, a advertência é aplicada apenas para infrações de menor lesividade ao meio ambiente, ou seja, aquelas em que a multa máxima cominada não ultrapasse o valor de R$ 1.000,00, ou que, no caso de multa por unidade de medida, a multa aplicável não exceda o valor referido.

Com relação à **multa simples**, terá por base uma unidade de medida, de acordo com o objeto jurídico lesado, e seu valor será de, no mínimo, R$ 50,00 e, no máximo,
R$ 50.000.000,00. A multa diária, por sua vez, tem a função de afastar a perpetuidade da infração e será aplicada sempre que o cometimento se prolongar no tempo.

O valor da multa diária deverá ser fixado em valor que não seja inferior a
R$ 50,00 nem superior a 10% do valor da multa simples máxima cominada para a infração.

Com relação ao **embargo de obra ou de atividade**, o agente deve ter muita atenção antes de aplicar a referida medida acautelatória. Isso porque, de acordo com o art. 15-A do Decreto, ele deve ser aplicado, apenas e tão somente, sobre o local onde efetivamente ocorreu o dano ambiental, não alcançando outras áreas da propriedade ou da posse que não tenham relação com o dano. Dessa forma, um embargo geral sobre uma propriedade, sem delimitar onde, efetivamente, ocorreu o dano, é nulo e não pode surtir efeitos, por evidente ausência de fundamento jurídico.

O embargo geral é permitido, apenas e tão somente, no caso de desmatamento ou queimada irregulares em área de Reserva Legal, de Preservação Permanente ou no caso se supressão não autorizada de vegetação nativa (**art. 16, § 2º**). Mesmo assim, por cautela, o art. 16, § 1º, do Decreto estipulou que

> Art. 16. (...)
>
> § 1º O agente autuante deverá colher todas as provas possíveis de autoria e materialidade, bem como da extensão do dano, apoiando-se em documentos, fotos e dados de localização, incluindo as coordenadas geográficas da área embargada, que deverão constar do respectivo auto de infração para posterior georreferenciamento.

Quanto à **demolição de obra**, trata-se de uma sanção extrema que deverá ser aplicada em situações específicas, como: I – quando verificada a construção de obra em área ambientalmente protegida em desacordo com a legislação ambiental; ou II – quando a obra ou construção realizada não atenda às condicionantes da legislação ambiental e não seja passível de regularização (**art. 19**). Vale lembrar que a demolição não poderá ser aplicada quando, mediante laudo técnico, for comprovado que o desfazimento poderá trazer piores impactos ambientais que sua manutenção (**art. 19, § 3º**).

3.2. Prescrição dos ilícitos administrativos

Diferentemente da responsabilidade civil, a responsabilidade administrativa prescreve com o

transcorrer do lapso temporal previsto na norma. De acordo com o art. 21, a **prescrição** pode ocorrer em dois momentos distintos: (i) entre a ocorrência do dano ambiental e a lavratura do auto de infração tem-se prazo de cinco anos; e (ii) no decorrer do procedimento de apuração do auto de infração, prazo de prescrição intercorrente, se os autos ficarem paralisado por mais de três anos.

No primeiro caso, tem-se a prescrição punitiva da administração pública. O seu termo *a quo* é a data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

O STJ, em sede de **recursos repetitivos**, reconheceu que esse mesmo lapso temporal descrito no art. 21 vale para os casos ocorridos antes da publicação do Decreto nº 6.514/2008, porém com fundamento em diplomas normativos diversos. São eles:

(i) Decreto nº 20.910/1932 para infrações aplicadas pelos órgãos estaduais ou municipais (REsp 1.112.577/SP – Min. Castro Meira – j. 9.12.2009).

(ii) Lei nº 9.873/1999 para as infrações aplicadas pelos órgãos federais (REsp 1.115.078/RS – Min. Castro Meira – j. 24-3-2010).

No caso da **prescrição intercorrente**, vale lembrar que o transcurso do lapso ocorre no interior do processo administrativo, em trâmite perante os órgãos ambientais federais. Nesse sentido, o procedimento não pode ficar paralisado, sem qualquer decisão – de mérito ou interlocutória – por um prazo superior aos três anos.

Muito comum, na prática, órgão ambiental apontar que meros despachos de encaminhamento, certidões de juntada, certidão de vistas, entre outros

atos, interrompem a prescrição intercorrente. Contudo, vale lembrar que, de acordo com o STJ:

> (...) o mero ato de movimentação processual ou de expediente não são suficientes para afastar a ocorrência da prescrição intercorrente, porque destituídos de conteúdo valorativo ou sem efeito para a solução do litígio na esfera administrativa (STJ – AREsp 1.520.294 – Min. Sérgio Kukina – publicado em 28-10-2019).

Para os casos anteriores à vigência do Decreto nº 6.514/2008, o STJ entende, em sede de recursos repetitivos, que: "É de três anos o prazo para a conclusão do processo administrativo instaurado para se apurar a infração administrativa" (Tema 328 de Recursos Repetitivos – STJ – REsp 1.115.078/RS – Min. Castro Meira – j. 24-3-2010). Em outras palavras, para os casos anteriores à data da publicação do decreto, o processo administrativo deverá ser concluído em três anos, caso contrário, operar-se-á a prescrição intercorrente.

De acordo com o art. 22, o prazo prescricional pode ser interrompido:

> Art. 22. (...)
> I – pelo recebimento do auto de infração ou pela cientificação do infrator por qualquer outro meio, inclusive por edital;
> II – por qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato; e
> III – pela decisão condenatória recorrível.

Ainda com relação à prescrição, foi publicada a **Súmula nº 467** para disciplinar o prazo entre a data da constituição definitiva do crédito e o ajuizamento da execução fiscal para a cobrança do crédito. Vejamos: "Prescreve em cinco anos, contados do término do

processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental".

A "constituição definitiva do crédito" pode ocorrer de duas formas. Primeiro, se o autuado não recorrer do auto de infração, essa data será o 1º dia útil depois de expirado o prazo de recurso.

Assim, se o AIIM foi aplicado em 1º-3-2019 e o prazo para recurso era de 20 (vinte) dias, a data da constituição definitiva será em 22-3-2019. Sendo o dia 22-3-2019 o termo *a quo*, o termo *ad quem* será em 21-3-2024. Na data de 22-3-2024, o crédito já estará prescrito.

No segundo caso, se o contribuinte recorrer, a data da constituição definitiva será o dia em que a decisão administrativa irreformável – ou seja, aquela em que não cabe mais recurso – for publicada.

Assim, se a decisão administrativa irreformável for publicada em 1º-3-2019, a data da constituição definitiva será em 1º-3-2019. Sendo o dia 1º-3-2019 o termo *a quo*, o termo *ad quem* será em 28-2-2024. Na data de 1º-3-2024 o crédito já estará prescrito.

3.3. Natureza subjetiva da responsabilidade administrativa

Por muitos anos a doutrina e a jurisprudência entenderam que a responsabilidade administrativa ambiental tinha natureza híbrida, sendo, em regra, objetiva e, excepcionalmente, subjetiva. Isso porque, ao interpretarem o dispositivo contido no art. 3º, § 2º, do

Decreto e no art. 72, § 3º, da Lei nº 9.605/1998, constatavam que apenas alguns casos demandavam a comprovação de negligência ou dolo. Vejamos:

> Processual civil e administrativo. Recurso especial. Embargos à execução. Auto de infração lavrado por dano ambiental. A responsabilidade administrativa ambiental é objetiva. A Lei n. 9.605/1998 não impõe que a pena de multa seja obrigatoriamente precedida de advertência.
> 1. A responsabilidade administrativa ambiental é objetiva. Deveras, esse preceito foi expressamente inserido no nosso ordenamento com a edição da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981). Tanto é assim, que o § 1º do art. 14 do diploma em foco define que o poluidor é obrigado, sem que haja a exclusão das penalidades, a indenizar ou reparar os danos, independentemente da existência de culpa. Precedente: REsp 467.212/RJ, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, *DJ* 15-12-2003.
>
> 2. A penalidade de advertência a que alude o art. 72, § 3º, I, da Lei n. 9.605/1998 tão somente tem aplicação nas infrações de menor potencial ofensivo, justamente porque ostenta caráter preventivo e pedagógico (...) (STJ – REsp 1.318.051/RJ – 1ª T. – rel. Bendito Gonçalves – j. 17-3-2015).

Ocorre, contudo, que esse entendimento ganhou novos contornos. Desde 2012, já era possível encontrar precedentes reconhecendo a **natureza puramente subjetiva da responsabilidade ambiental administrativa**. Vejamos:

> Ambiental. Recurso especial. Multa aplicada administrativamente em razão de infração ambiental. Execução fiscal ajuizada em face do adquirente da propriedade. Ilegitimidade passiva. Multa como penalidade administrativa, diferente da obrigação civil de reparar o dano.
> (...) 5. Esta Corte Superior possui entendimento pacífico no sentido de que a responsabilidade civil pela reparação dos

> danos ambientais adere à propriedade, como obrigação *propter rem*, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos. Foi essa a jurisprudência invocada pela origem para manter a decisão agravada.
> 6. O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental.
> 7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental.
>
> 8. Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai.
> 9. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano. (...) (STJ – REsp 1.251.697 – 2ª T. – rel. Min. Mauro Campbell Marques – j. 17-4-2012).

O entendimento da Primeira Turma, que era pelo reconhecimento da natureza híbrida da responsabilidade administrativa ambiental, passou a sofrer alteração a partir de 2 de fevereiro de 2012, quando, em um brilhante voto-vista, a Ministra Regina Helena Costa divergiu do relator e reconheceu que:

> (...) assim, as sanções administrativas alcançam tão somente aquele que, de fato, praticar a conduta causadora da lesão ambiental, vedada a punição de terceiros, o que somente seria possível se comprovado o nexo causal entre sua

> conduta e o acidente (AgRg 62.584/RJ – 1ª T. – Voto-Vista – j. 2-2-2012).

Em 8 de maio de 2019, colocando fim aos debates, a Primeira Seção do STJ reconheceu a natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental e consolidou o seu entendimento, conforme EREsp 1.318.051/RJ e EAREsp 62.584, ambos julgados na mesma oportunidade.

Por se tratar de responsabilidade de cunho pessoal, o **art. 4º** do Decreto nº 6.514/2008 prevê diversos elementos subjetivos que deverão ser levados em consideração pelo agente fiscalizador no momento da lavratura do auto de infração. São eles:

> Art. 4º (...)
> I – gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;
> II – antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; e
> III – situação econômica do infrator.

3.4. Processo administrativo federal

Dentre os arts. 94 e 133, o decreto regulamenta o processo administrativo para apuração de infrações ambientais.

Tudo começa com a **lavratura do auto de infração** ambiental pela autoridade federal competente (Ibama ou ICMbio).

O auto deve ser lavrado em impresso próprio, com a identificação do autuado, a descrição clara e objetiva das infrações administrativas constatadas e a

indicação dos respectivos dispositivos legais e regulamentares infringidos, não devendo conter emendas ou rasuras que comprometam sua validade, sob pena de cercearem o direito de defesa do autuado e ferirem os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Lavrado o auto, o autuado deve ser **notificado** pessoalmente ou por meio de seu representante legal. Caso esteja em lugar incerto, não sabido, ou caso não seja localizado em seu endereço, a notificação pode se feita por edital. Vale lembrar que, na hipótese de o autuado se recusar a dar ciência ao auto de infração, o agente certificará o ocorrido na presença de duas testemunhas e entregará o documento ao autuado.

Conforme regramento atual (Decreto nº 11.080/2022), a intimação pessoal ou por via postal com aviso de recebimento poderá ser substituída por intimação eletrônica, desde que haja concordância expressa do autuado e tecnologia disponível que confirme o seu recebimento.

Em 1º de janeiro de 2023, o Governo Federal publicou o Decreto nº 11.373/2023, que alterou diversos dispositivos contidos no Decreto nº 6.514/2008, que, desde 22-7-2008, "Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências". O referido decreto colocou fim à audiência de conciliação.

A audiência de conciliação havia sido incluída no processo administrativo ambiental federal, por força do Decreto nº 9.760/2019. Tratava-se de uma etapa obrigatória na tramitação dos autos dos processos administrativos ambientais federais e tinha por objetivo o encerramento dos processos administrativos por

meio: do pagamento da multa simples à vista com desconto; do parcelamento da multa simples; ou, ainda, da conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

A audiência era uma fase posterior à lavratura do auto de infração, e, somente após a sua ocorrência, passava a fluir o prazo de 20 dias para a apresentação de impugnação administrativa. Com a modificação recente, retoma-se a redação original, afastando-se a audiência de conciliação como etapa obrigatória. Isso não quer dizer, vale ressaltar, que o autuado não mais terá direito às opções de encerramento do processo administrativo. Tanto o pagamento com desconto quanto o parcelamento, no que diz respeito à conversão, poderão ser solicitados pelo autuado.

Por serem considerados atos públicos, os autos de infração, os processos administrativos deles originados e os polígonos de embargo, a partir da publicação do Decreto nº 11.373/2023, passam a ter os seus dados disponibilizados à população via sítio oficial na internet, e os órgãos responsáveis pela autuação passam a ser obrigados a manter base de dados pública de todos os autos de infração emitidos e disponibilizá-la à população via sítio oficial na internet.

Vale lembrar que o autuado poderá quitar a multa, ou mesmo parcelar, em até cinco dias após o julgamento definitivo da infração, com um desconto de 30% sobre o valor total atualizado.

A primeira defesa deverá ser formulada por escrito e deverá conter os fatos e fundamentos jurídicos que contrariem o disposto no auto de infração, bem como a especificação das provas que o autuado

pretende produzir a seu favor, devidamente justificadas, nos termos do **art. 115** do Decreto.

Em que pese não ser obrigatório, o autuado poderá ser representado por advogado ou procurador legalmente constituído, devendo, para tanto, anexar à defesa o respectivo instrumento de procuração, nos termos do **art. 116**.

Os requisitos de admissibilidade da primeira defesa são: tempestividade, legitimidade de parte e competência do órgão. Todos esses fatores devem estar devidamente demonstrados no documento.

Tendo em vista que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade, há, no processo administrativo, a inversão do ônus da prova. Dessa forma, cabe ao autuado **produzir todas as provas** para amparar os fatos alegados em sua defesa.

Após a fase instrutória, é garantida, ainda, ao autuado a apresentação de **alegações finais** no prazo máximo de dez dias. Em seguida, a autoridade tem o prazo de trinta dias (não peremptório, nos termos do art. 124, § 2º, do Decreto) para proferir a **decisão**.

Nos termos do art. 126, "julgado o auto de infração, o autuado será notificado por via postal com aviso de recebimento ou outro meio válido que assegure a certeza de sua ciência para pagar a multa no prazo de cinco dias, a partir do recebimento da notificação, ou para apresentar recurso", no prazo de vinte dias.

O denominado "Recurso hierárquico" deverá ser endereçado à autoridade singular administrativa, que proferiu a decisão recorrida, para que possa reconsiderar ou encaminhar à autoridade superior, no prazo de cinco dias.

A autoridade superior, então, poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, em face da qual não caberão novos recursos administrativos. Trata-se de decisão administrativa irreformável, desde que o Conama perdeu sua competência para apreciar recursos administrativos em 2009, por meio da Lei nº 11.941.

3.5. Programa de Conversão de Multas Ambientais

Em 2017, foi incluído no Decreto nº 6.514/2008 o denominado **Programa de Conversão de Multas Ambientais** emitidas por órgãos e entidades da União integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Qualquer multa simples poderá ser incluída no programa, salvo aquelas decorrentes de infrações ambientais que tenham provocado mortes humanas.

Entre os serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente que podem gerar acordo entre as partes, incluem-se quaisquer ações, atividades e obras que indiquem, no mínimo, um dos seguintes objetivos: I – recuperação de áreas degradadas para conservação da biodiversidade e conservação e melhoria da qualidade do meio ambiente, de processos ecológicos essenciais, de vegetação nativa para proteção ou de áreas de recarga de aquíferos; II – proteção e manejo de espécies da flora nativa e da fauna silvestre; III – monitoramento da qualidade do meio ambiente e desenvolvimento de indicadores ambientais; IV – mitigação ou adaptação às mudanças do clima; V – manutenção de espaços

públicos que tenham como objetivo a conservação, a proteção e a recuperação de espécies da flora nativa ou da fauna silvestre e de áreas verdes urbanas destinadas à proteção dos recursos hídricos; VI – educação ambiental; VII – promoção da regularização fundiária de unidades de conservação; VIII – saneamento básico; IX – garantia da sobrevivência de espécies da flora nativa e da fauna silvestre mantidos pelo órgão ou pela entidade federal emissora da multa; ou X – implantação, gestão, monitoramento e proteção de unidades de conservação.

Além destes, que deverão ser projetados pelo próprio autuado, o **art. 140-A** prevê que os órgãos ou entidades da administração pública federal ambiental poderão realizar procedimentos administrativos de competição para selecionar projetos apresentados por órgãos e entidades públicas para execução dos serviços em áreas públicas ou privadas.

Em qualquer hipótese, o serviço de melhoria à qualidade ambiental não pode ser realizado sobre a área onde ocorreu o dano ambiental que deu ensejo à autuação, nos termos do **art. 141**. O dever de reparar o dano é independente e persiste mesmo após a conversão da multa (**art. 143, § 1º**).

De acordo com a atual redação do art. 142 do Decreto nº 6.514/2008, alterada pelo Decreto nº 11.373/2023, o autuado poderá requerer a conversão de multa de que trata esta Seção até o momento da sua manifestação em alegações finais. As autoridades têm competência para, em decisão motivada e considerando as peculiaridades do caso concreto, os antecedentes do infrator e o efeito dissuasório da multa ambiental, deferir ou não o pedido de conversão formulado pelo autuado.

Na hipótese de deferimento do pedido de conversão, o autuado será instado a assinar o termo de compromisso. Na hipótese de indeferimento, caberá recurso, no prazo de vinte dias.

Para que o acordo seja lavrado, é importante que o valor dos custos dos serviços de preservação, conservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente seja igual ou superior ao valor da multa convertida.

A assinatura do termo de compromisso não põe fim ao processo administrativo, já que caberão ao órgão ambiental o monitoramento e a avaliação, a qualquer tempo, o cumprimento das obrigações pactuadas, e a efetiva conversão da multa se concretizará somente após a conclusão do objeto, parte integrante do projeto, a sua comprovação pelo executor e a aprovação pelo órgão federal emissor da multa.

4. RESPONSABILIDADE PENAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

4.1. Responsabilidade das pessoas jurídicas

A responsabilidade penal ambiental foi regulamentada por meio da Lei nº 9.605/1998. Dentre as inovações introduzidas por essa norma, pode-se destacar a responsabilidade de pessoas jurídicas por **crimes dolosos**. Prevê o art. 3º:

> Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por

> decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

A responsabilidade das **pessoas jurídicas** não é absoluta. De acordo com o dispositivo supratranscrito, somente responderão quando a infração for cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou seja, por meio de alguém imbuído de poderes de gestão e quando a infração for cometida no interesse ou benefício da empresa. Em outras palavras, crime cometido por empregado sem cargo de gestão e crime que não tem qualquer relação de interesse ou traz qualquer benefício para a empresa não geram responsabilidade.

Além das empresas, todas aquelas pessoas que, de alguma forma, concorrerem para a prática dos crimes previstos na lei, como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la, respondem por crimes ambientais, na medida de suas culpabilidades.

Trata-se, nesse caso, da **figura do garantidor**, que comete os chamados crimes omissivos impróprios (ou comissivos por omissão), nos termos do **art. 2º** da Lei nº 9.605/1998.

Questão interessante a se analisar, ainda sob o aspecto dos destinatários da norma, é o papel das pessoas físicas nas ações que apuram responsabilidade penal das empresas. É certo que as pessoas físicas podem responder por crimes ambientais também, porém, até 2012, o STJ entendia que a responsabilidade

da pessoa jurídica dependia da responsabilidade conjunta de uma pessoa física. Era a chamada **teoria da dupla imputação**.

> (...) Admite-se a responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais desde que haja a imputação simultânea do ente moral e da pessoa física que atua em seu nome ou em seu benefício, uma vez que "não se pode compreender a responsabilização do ente moral dissociada da atuação de uma pessoa física, que age com elemento subjetivo próprio" cf. Resp 564960/SC, 5ª T., rel. Min. Gilson Dipp, *DJ* de 13-6-2005 (...) (STJ – HC 93.867/GO – 5ª T. – rel. Min. Felix Fischer – j. 8-4-2008).

Evidente que tal entendimento acabava por trazer insegurança jurídica, já que, a partir do momento em que a pessoa física era absolvida do crime, a ação era imediatamente trancada para a pessoa jurídica. Revendo tal orientação, em 2013, o Supremo Tribunal Federal passou a admitir que as empresas respondam sozinhas pelas suas condutas criminosas ao meio ambiente. Vejamos precedente citado no Informativo de Jurisprudência 714 do STF:

> É admissível a condenação de pessoa jurídica pela prática de crime ambiental, ainda que absolvidas as pessoas físicas ocupantes de cargo de presidência ou de direção do órgão responsável pela prática criminosa. Com base nesse entendimento, a 1ª Turma, por maioria, conheceu, em parte, de recurso extraordinário e, nessa parte, deu-lhe provimento para cassar o acórdão recorrido. Neste, a imputação aos dirigentes responsáveis pelas condutas incriminadas (Lei nº 9.605/1998, art. 54) teria

> sido excluída e, por isso, trancada a ação penal relativamente à pessoa jurídica. Em preliminar, a Turma, por maioria, decidiu não apreciar a prescrição da ação penal, porquanto ausentes elementos para sua aferição. Pontuou-se que o presente recurso originara-se de mandado de segurança impetrado para trancar ação penal em face de responsabilização, por crime ambiental, de pessoa jurídica. Enfatizou-se que a problemática da prescrição não estaria em debate, e apenas fora aventada em razão da demora no julgamento. Assinalou-se que caberia ao magistrado, nos autos da ação penal, pronunciar-se sobre essa questão. Vencidos os Ministros Marco Aurélio e Luiz Fux, que reconheciam a prescrição. O Min. Marco Aurélio considerava a data do recebimento da denúncia como fator interruptivo da prescrição. Destacava que não poderia interpretar a norma de modo a prejudicar aquele a quem visaria beneficiar. Consignava que a lei não exigiria a publicação da denúncia, apenas o seu recebimento e, quer considerada a data de seu recebimento ou de sua devolução ao cartório, a prescrição já teria incidido (STF – RE 548.181/PR – rel. Min. Rosa Weber – j. 6-8-2013).

Em que pese não ser um entendimento vinculante, imediatamente o STJ alterou sua jurisprudência e passou a julgar conforme orientação do Supremo, como é possível constatar no RMS 39.173, julgado em 6-8-2015, pela Quinta Turma:

> Penal e processual penal. Recurso em mandado de segurança. Responsabilidade penal da pessoa jurídica por crime ambiental: desnecessidade de dupla imputação concomitante à pessoa física e à pessoa jurídica.

> 1. Conforme orientação da 1ª Turma do STF, "O art. 225, § 3º, da Constituição Federal não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação." (RE 548181, Relatora Min. Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 6-8-2013, acórdão eletrônico *DJe*-213, divulg. 29-10-2014, public. 30-10-2014).
> 2. Tem-se, assim, que é possível a responsabilização penal da pessoa jurídica por delitos ambientais independentemente da responsabilização concomitante da pessoa física que agia em seu nome. Precedentes desta Corte.
> 3. A personalidade fictícia atribuída à pessoa jurídica não pode servir de artifício para a prática de condutas espúrias por parte das pessoas naturais responsáveis pela sua condução.
> 4. Recurso ordinário a que se nega provimento.

A Lei de Crimes Ambientais se aprofundou na temática da responsabilidade penal das pessoas jurídicas e disciplinou institutos como: (i) da **desconsideração da personalidade jurídica**; e (ii) da **liquidação forçada**.

De acordo com o **art. 4º**, "poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente". O preceito aponta para a **teoria menor da desconsideração**, já que não exige prova de fraude ou de abuso de direito, mas apenas o risco de insolvência.

Quanto à **dissolução forçada** – ou pena de morte da pessoa jurídica, como alguns gostam de chamar –, a lei prevê, em seu **art. 24**, que pessoa jurídica constituída ou utilizada, preponderantemente, com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de

crime ambiental poderá ter decretada sua liquidação forçada, sendo que o seu patrimônio será considerado instrumento do crime e remetido em favor do Fundo Penitenciário Nacional. Tal instituto, apesar de expressamente previsto na norma, ainda está em desuso.

4.2. Prescrição dos crimes ambientais

De **natureza subjetiva**, a responsabilidade penal ambiental **prescreve** nos prazos indicados no art. 109 do CP. São eles:

> Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se:
> I – em vinte anos, se o máximo da pena é superior a doze;
> II – em dezesseis anos, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze;
> III – em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito;
> IV – em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro;
> V – em quatro anos, se o máximo da pena é igual a um ano ou, sendo superior, não excede a dois;
> VI – em 3 (três) anos, se o máximo da pena é inferior a 1 (um) ano.

4.3. Transação penal e suspensão condicional do processo

A ação penal para os crimes ambientais é pública incondicionada, porém o **art. 27** da Lei nº 9.605/1998 permite a **transação penal** com relação aos crimes de menor potencial ofensivo, para os quais poderá se aplicar, imediatamente, a pena restritiva de direitos ou a multa. Como requisito, faz-se necessário que tenha havido a prévia composição do dano ambiental, salvo em caso de comprovada impossibilidade.

É possível, ainda, a **suspensão condicional do processo** (*sursis* processual), nos termos do **art. 28**, para os crimes de menor potencial ofensivo definidos na Lei nº 9.099/1995, com as seguintes modificações:

> Art. 28. (...)
> I – a declaração de extinção de punibilidade, de que trata o § 5º do artigo 89 da Lei nº 9.099/1995, dependerá de laudo de constatação de reparação do dano ambiental, ressalvada a impossibilidade prevista no inciso I do § 1º do mesmo artigo;
> II – na hipótese de o laudo de constatação comprovar não ter sido completa a reparação, o prazo de suspensão do processo será prorrogado, até o período máximo previsto no artigo referido no *caput*, acrescido de mais um ano, com suspensão do prazo da prescrição;
> III – no período de prorrogação, não se aplicarão as condições dos incisos II, III e IV do § 1º do artigo 89 da Lei nº 9.099/1995;
> IV – findo o prazo de prorrogação, proceder-se-á à lavratura de novo laudo de constatação de reparação do dano ambiental, podendo, conforme seu resultado, ser novamente prorrogado o período de suspensão, até o máximo previsto no inciso II deste artigo, observado o disposto no inciso III;
> V – esgotado o prazo máximo de prorrogação, a declaração de extinção de punibilidade dependerá de laudo de constatação que comprove ter o acusado tomado as providências necessárias à reparação integral do dano.

Importante ressaltar que, de acordo com o **art. 16**, a suspensão condicional da pena só pode ser aplicada nos casos de condenação a pena privativa de liberdade não superior a três anos.

4.4. Microssistema de dosimetria da pena

A Lei de Crimes Ambientais prevê um **microssistema de dosimetria da pena**, sendo que, para aplicação, a autoridade deverá levar em consideração:

> Art. 6º (...)
> I – a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;
> II – os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental;
> III – a situação econômica do infrator, no caso de multa.

Quanto às **penas aplicáveis**, há previsão de penas de multa, restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade para as pessoas jurídicas; já para as pessoas físicas, além destas, são previstas também as privativas de liberdade.

4.5. Características dos crimes em espécie

Sobre os **crimes em espécie**, a lei os divide em cinco seções: (i) crimes contra a fauna; (ii) crimes contra a flora; (iii) crimes de poluição e outros crimes

ambientais; (iv) crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural; e (v) crimes contra a administração ambiental.

Merece destaque o crime previsto no art. 54 (crime de poluição). Vejamos a sua redação:

> Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora: (...).

Percebe-se que o crime pune condutas de modo preventivo ("possam resultar"), o que não é comum no direito penal brasileiro. Trata-se de um **crime de perigo abstrato**, de natureza formal. Nesse sentido, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

> (...)
> 2. De acordo com o entendimento deste Tribunal, a Lei de Crimes Ambientais deve ser interpretada à luz dos princípios do desenvolvimento sustentável e da prevenção, indicando o acerto da análise que a doutrina e a jurisprudência têm conferido à parte inicial do art. 54 da Lei n. 9.605/1998, de que a mera possibilidade de causar dano à saúde humana é idônea a configurar o crime de poluição, evidenciada sua natureza formal ou, ainda, de perigo abstrato.
> 3. O delito de poluição ambiental em questão dispensa resultado naturalístico e a potencialidade de dano da atividade descrita na denúncia é suficiente para caracterizar o crime de poluição ambiental, independentemente de laudo específico na empresa, inexistindo, no caso, qualquer das hipóteses excepcionais, de forma que o exame da alegada ausência de justa causa para a instauração da ação penal demanda incursão no acervo fático-probatório, o que é inviável na via estreita (...) (STJ – RHC 62.119/SP – 5ª T. – rel. Min. Gurgel de Faria – j. 10-12-2015).

ATENÇÃO: Em concurso realizado em 2018 pelo MPE/MS para o cargo de Promotor de Justiça Substituto, foi apontada como correta a seguinte afirmação: "Segundo o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, o crime de poluição, previsto no artigo 54 da Lei nº 9.605/1998, em relação à sua primeira parte (objeto jurídico: saúde humana), é crime formal".

Conforme Informativo de Jurisprudência nº 624 do STJ: "O delito previsto na primeira parte do artigo 54 da Lei nº 9.605/1998 possui natureza formal, sendo suficiente a potencialidade de dano à saúde humana para configuração da conduta delitiva", ou seja, não se faz necessária a realização de perícia técnica para a comprovação do dano efetivo à saúde humana no que tange à caracterização de crime ambiental consubstanciado em causar poluição de qualquer natureza.

Também é considerado crime de perigo abstrato o previsto no art. 56 da Lei nº 9.605/1998, sendo dispensável a produção de prova pericial para atestar a nocividade ou a periculosidade dos produtos transportados, bastando que estes estejam elencados na Res. nº 420/2004 da ANTT, conforme Informativo de Jurisprudência nº 613 do STJ.

Outra característica interessante nos crimes ambientais é que uma mesma conduta pode, ao mesmo tempo, ser crime ou conduta atípica. Vejamos o exemplo do art. 29, por meio do qual a caça é proibida quando desacompanhada da devida permissão, gerando pena de detenção de seis meses a um ano e

multa. Contudo, se o agente portar uma autorização administrativa, não responderá pela conduta criminal.

Há também, no texto legal, algumas **normas penais em branco** que possuem redação lacunosa, dependendo de uma complementação por meio de outros dispositivos legais. Um exemplo é o texto do art. 35, I, que fala em "explosivos" e "substâncias tóxicas", e não explicita o que se caracteriza como tal.

Interessante questão foi noticiada pelo Informativo de Jurisprudência do STJ nº 597, por meio do qual restou consignado que: "o crime de edificação proibida (art. 64 da Lei nº 9.605/1998) absorve o crime de destruição de vegetação (art. 48 da mesma lei) quando a conduta do agente se realiza com o único intento de construir em local não edificável".

4.6. Intervenção mínima do direito penal e o princípio da insignificância

Por fim, há de se ressaltar entendimento do STF que já reconheceu a aplicação do princípio da **intervenção mínima do Direito Penal** em sede de crimes ambientais:

> Ação penal. Crime ambiental. Pescador flagrado com doze camarões e rede de pesca, em desacordo com a Portaria nº 84/2002, do IBAMA. Art. 34, parágrafo único, II, da Lei nº 9.605/1998. *Rei furtivae* de valor insignificante. Periculosidade não considerável do agente. Crime de bagatela. Caracterização. Aplicação do princípio da insignificância. Atipicidade reconhecida. Absolvição decretada.

> HC concedido para esse fim. Voto vencido. Verificada a objetiva insignificância jurídica do ato tido por delituoso, à luz das suas circunstâncias, deve o réu, em recurso ou *habeas corpus*, ser absolvido por atipicidade do comportamento (STF – HC 112.563/SC – 2ª T. – rel. Min. Ricardo Lewandowski – j. 21-8-2012).

O STJ, por sua vez, tem entendimento pacificado no sentido de que é possível a aplicação do princípio da insignificância aos delitos ambientais, quando demonstrada a ínfima ofensividade ao bem ambiental tutelado (AgRg no REsp 1.558.312/ES – 5ª T. – rel. Min. Felix Fischer – *DJe* 22-2-2016).

Em complemento, no Informativo Jurisprudência nº 602, o STJ noticiou a aplicação do princípio da insignificância, quando estiverem presentes as seguintes características: a concomitância de mínima ofensividade da conduta, o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da lesão jurídica provocada.

Édis Milaré[24], no mesmo sentido, aponta que:

> (...) quando, no caso concreto, as demais esferas de responsabilização forem suficientes para atingir integralmente aqueles dois objetos primordiais (prevenção e reparação tempestiva e integral), a verdade é que, em tese, não há mais razão jurídica para a incidência do Direito Criminal.

5. COMO A MATÉRIA É COBRADA EM CONCURSOS PÚBLICOS E EXAME DE ORDEM?

A temática é muito comum em concursos públicos e no Exame de Ordem. Neste, já foi cobrada em 16 oportunidades, tendo sido cinco questões sobre responsabilidade geral (Exames XIX, XXII, XXIX, XXX e XXXI), cinco sobre responsabilidade penal (Exames I, II, V, VIII e XXXIX), três sobre responsabilidade civil (Exames V, X e XV) e três sobre responsabilidade administrativa (Exames VII, XIX e XIV). Para todas as demais carreiras jurídicas, recomenda-se a compreensão literal da Lei nº 9.605/1995 (em especial, para as carreiras de delegado) e do Decreto nº 6.514/2008 (em especial, para as carreiras de procurador). Em relação à responsabilidade civil, as bancas costumam trazer questões casuísticas, cuja solução decorre da compreensão jurisprudencial".

6. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS

1. **(FUNDEP – Prefeitura de Lagoa Santa – 2019 – Engenheiro Agrônomo)** A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências.

   Considerando a lei citada, analise as afirmativas a seguir e assinale com V as verdadeiras e com F as falsas.

   ( ) Nos crimes previstos nessa lei, a suspensão condicional da pena pode ser aplicada nos casos de condenação à pena privativa de liberdade não superior a cinco anos.

   ( ) O fato de o crime ser cometido à noite ou em domingos ou feriados é circunstância que agrava a pena, quando não constitui ou qualifica o crime.

   ( ) Para a imposição e gradação da penalidade, a autoridade competente observará a gravidade do fato, os antecedentes

do infrator quanto ao cumprimento da legislação ambiental e a situação econômica do infrator, no caso de multa.
( ) No caso de guarda doméstica de espécie silvestre não considerada ameaçada de extinção, o juiz pode, tendo em vista as circunstâncias, deixar de aplicar a pena.
( ) Quem vende ou expõe à venda espécimes da fauna silvestre sem a devida permissão, licença ou autorização incorre nas mesmas penas que quem exporta para o exterior peles e couros de anfíbios e répteis em estado bruto, sem a autorização da autoridade ambiental competente.
( ) Pichar ou, por outro meio, conspurcar edificação ou monumento urbano é considerado crime contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural, mas não constitui crime a prática de grafite realizada com o objetivo de valorizar patrimônio público ou privado mediante manifestação artística, desde que consentida pelo proprietário e, no caso de bem público, com a autorização do órgão competente e a observância das posturas municipais e normas relacionadas.

a) F, V, V, V, F, V.
b) F, F, F, F, V, V.
c) V, V, V, V, F, F.
d) F, V, V, F, V, F.

GABARITO: A

Comentário: A questão demandava mero conhecimento literal dos dispositivos contidos na Lei nº 9.605/1998. De acordo com o art. 16, a pena privativa de liberdade, para fins de suspensão condicional do processo, não pode ser superior a três anos. De acordo com o art. 29, III, quem vende ou expõe à venda espécimes da fauna silvestre sem a devida permissão, licença ou autorização (detenção de seis meses a um ano, e multa) não incorre nas mesmas penas que quem exporta para o exterior peles e couros de anfíbios e répteis em estado bruto, sem a autorização da autoridade ambiental competente, nos termos do art. 30 (reclusão, de um a três anos, e multa). As demais afirmações estão corretas, dado que

colocadas de acordo com o que dispõem os arts. 53, II, *e*, 6º, I, II e III, 29, § 2º, e 65, *caput* e § 2º.

2. (INSTITUTO MAIS – Prefeitura de Mairiporã/SP – 2019 – Guarda Civil Municipal) Sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, previstas na Lei n.º 9.605/1998, é correto afirmar que

a) a responsabilidade das pessoas jurídicas exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato.

b) poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.

c) as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativamente, independente se no seu interesse ou benefício.

d) quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes ambientais, será corresponsável, independente na medida da sua culpabilidade.

GABARITO: B

Comentário: Trata-se da aplicação da teoria menor da desconsideração da personalidade jurídica, conforme dispõe o art. 4º da Lei nº 9.605/1998: "Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente".

3. (INSTITUTO MAIS – Prefeitura de Guaxupé/MG – 2019 – Guarda Civil Municipal) Suponha que determinada empresa, constituída sob a forma de pessoa jurídica, atue no ramo da construção civil e vem a destruir 200 m² (duzentos metros quadrados) de vegetação em formação presente em área de proteção permanente, sem que haja autorização emitida pelos órgãos ambientais competentes. Os atos de destruição foram praticados por funcionários da empresa. Considerando

a situação hipotética e com base na Lei de Crimes Ambientais, assinale a alternativa correta.

a) Caso os atos beneficiem, exclusivamente, a empresa, somente ela poderá ser penalizada.

b) Como os atos foram praticados por funcionários, somente esses poderão ser responsabilizados criminalmente pela infração.

c) Como consequência da ação, é possível a aplicação da pena de suspensão parcial ou total de atividades da empresa.

d) Como a vegetação destruída se encontrava estado de formação, o ato não deve ser considerado crime.

GABARITO: C

Comentário: A conduta permite, conforme dispõe o art. 8º, a aplicação da pena restritiva de direitos em face da pessoa jurídica, podendo ser uma dessas penas a suspensão parcial ou total da atividade (inc. III).

4. (VUNESP – Prefeitura de Poá/SP – 2019 – Procurador Jurídico) Juarez mora num município paupérrimo, sendo que sua família vive em estado de miserabilidade. Para saciar a fome de sua família, andou por mais de 30 quilômetros até a beira de um rio, e no limite de suas forças conseguiu caçar um jacaré, que está ameaçado de extinção. Ao levar o animal para sua casa, foi abordado pela polícia local. Nesse contexto, e de acordo com a interpretação gramatical da legislação federal sobre o tema, é correto afirmar que

a) Juarez não cometeu crime, pois, para saciar a fome de sua família, podem ser abatidos inclusive animais silvestres ameaçados de extinção, por se tratar de estado de necessidade.

b) o fato de o animal caçado ser ameaçado de extinção torna qualificado o crime cometido por Juarez.

c) o crime cometido por Juarez deve ser apurado mediante ação penal pública condicionada a representação.

d) apesar de a conduta ser qualificada como crime, o fato de Juarez ter caçado para sobrevivência de sua família

reduzirá a pena à metade.

e) o crime praticado por Juarez deverá ter sua pena aumentada em 2/3 por ter sido a caça praticada contra espécie ameaçada de extinção.

GABARITO: A

Comentário: De acordo com o art. 37:

Não é crime o abate de animal, quando realizado:

I – em estado de necessidade, para saciar a fome do agente ou de sua família;

II – para proteger lavouras, pomares e rebanhos da ação predatória ou destruidora de animais, desde que legal e expressamente autorizado pela autoridade competente;

III – VETADO;

IV – por ser nocivo o animal, desde que assim caracterizado pelo órgão competente.

5. (CESPE/CEBRASPE – TJ/SC – 2019 – Juiz Substituto) Joana, moradora de uma comunidade quilombola, tem baixo grau de instrução e trabalha na principal atividade de subsistência da sua comunidade, que é a pesca. Durante uma pescaria, feita sempre aos domingos, no período noturno, ela capturou dois filhotes de baleia-franca, espécie inserida na lista local de espécies ameaçadas de extinção. Depois desse dia, Joana passou a fazer da pesca dessa espécie animal uma atividade econômica, com a venda para o comércio da região. Somente após ter praticado reiteradamente a atividade criminosa, ela descobriu que essa espécie de baleia era ameaçada de extinção. Arrependida, Joana dirigiu-se a uma delegacia de polícia e informou, com antecedência, à autoridade policial todos os locais em que havia instalado armadilhas de pesca. Além disso, passou a trabalhar em um projeto social para reparar o dano causado e a colaborar com os agentes encarregados da vigilância e do controle ambiental.

Conforme as disposições da Lei nº 9.605/1998, assinale a opção que indica circunstâncias atenuantes de eventual pena criminal que possa ser imputada a Joana.

a) o baixo grau de instrução de Joana e o seu pertencimento a uma comunidade quilombola.

b) o arrependimento de Joana, sua pretensão de reparar o dano e a periodicidade das pescas (sempre aos domingos).

c) a comunicação prévia de Joana do perigo iminente de degradação ambiental, em razão das armadilhas de pesca instaladas, e a periodicidade das pescas (sempre aos domingos).

d) o baixo grau de instrução de Joana e sua colaboração com os agentes encarregados da vigilância e do controle ambiental.

e) o pertencimento de Joana a uma comunidade quilombola e a sua desistência voluntária.

GABARITO: D

Comentário: De acordo com o art. 14:

São circunstâncias que atenuam a pena:

I – baixo grau de instrução ou escolaridade do agente;

II – arrependimento do infrator, manifestado pela espontânea reparação do dano, ou limitação significativa da degradação ambiental causada;

III – comunicação prévia pelo agente do perigo iminente de degradação ambiental;

IV – colaboração com os agentes encarregados da vigilância e do controle ambiental.

---

1 ANTUNES, Paulo de Bessa. 2017, p. 555.

2 Tal situação não se confunde com aquela descrita no item 4.4 do Capítulo 4 deste livro. Naquela oportunidade, reconhecemos a existência de *bis in idem* em razão da aplicação de mais de uma pena para um mesmo fato gerador. Ou seja, mais de uma penalidade para o mesmo fato, dentro da mesma esfera de responsabilidade. Nesse caso, estamos diante de uma situação proibida por nosso ordenamento e que se resolve conforme previsão contida no art. 17, § 3º, da LC nº 140/2011.

3 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. 2015, p. 144.

4 GONÇALVES, Carlos Roberto. 2015, p. 52.

5 MILARÉ, Édis. 2018, p. 362.

6 ANTUNES, Paulo de Bessa. 2017, p. 552.

7 MILARÉ, Édis. 2018, p. 323-324.

8 MILARÉ, Édis. 2018, p. 325.

9 LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. 2011, p. 94.

10 MILARÉ, Édis. 2018, p. 329-339.

11 Não podemos nos esquecer de que a responsabilidade civil é baseada em princípios que foram estudados no Capítulo 2 desta obra. Solidariedade intergeracional, poluidor-pagador, reparação *in integrum* e *favor debilis* são os parâmetros que nortearam os aspectos que veremos neste capítulo.

12 CARVALHO, Daniela Marques de. 2011, p. 16.

13 BENJAMIN, Antônio Herman. 1998, p. 14.

14 CARVALHO, Daniela Marques de. 2011, p. 22-23.

15 Nesse caso, tem-se o que se convencionou chamar de "nexo causal plúrimo".

16 Em sua defesa, Toshio Mukai, Marcelo Vieira Adamek e Andreas Joachum Krell.

17 CARVALHO, Daniela Marques de. 2011, p. 2-23.

18 CARVALHO, Daniela Marques de. 2011, p. 24.

19 MILARÉ, Édis. 2018, p. 444.

20 STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental*: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 250-253.

21 BENJAMIN, Antônio Herman. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 9, ano 3, p. 17-18, jan.-mar. 1998.

22 Tema nº 999 – Imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental.

23 Decreto nº 6.514/2008: "Art. 20. As sanções restritivas de direito aplicáveis às pessoas físicas ou jurídicas são: I – suspensão de registro, licença ou autorização; II – cancelamento de registro, licença ou autorização; III – perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais; IV – perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; e V – proibição de contratar com a administração pública".

24 MILARÉ, Édis. 2018, p. 476.

Capítulo 14. PRÁTICA EM MATÉRIA AMBIENTAL

1. CONTENCIOSO EM FASE ADMINISTRATIVA

1.1. Processo administrativo federal

O processo administrativo para apuração de infrações ambiental em âmbito federal (entenda-se, aquele que fica a cargo de órgãos como o IBAMA e o Instituto Chico Mendes) tem suas balizas traçadas pelo Decreto nº 6.514/2008. Importante notar que se trata de processo administrativo federal, inaplicável, em regra, aos processos estaduais e municipais, que deverão ter normas próprias[1].

Atualmente, além do Decreto nº 6.514/2008, a Instrução Normativa IBAMA nº 19, de 2 de junho de 2023, regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. A Lei nº 9.784/1999, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, se aplica apenas subsidiariamente.

O processo administrativo federal, para apuração de infrações ambientais, deve ser pautado pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla

defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, além dos seguintes critérios explicitados pelo parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784/1999:

> I – atuação conforme a lei e o Direito;
> II – atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;
> III – objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
> IV – atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;
> V – divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;
> VI – adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
> VII – indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
> VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;
> IX – adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
> X – garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
> XI – proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
> XII – impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;
> XIII – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Adicionalmente, pode-se incluir ao rol de princípios norteadores do processo administrativo, o **princípio da intranscendência das penas** (art. 5º, XLV), que "significa que somente aquele que praticou o fato censurável, ou ao menos colaborou para a sua consumação, poderá sofrer a correspondente sanção. Isso porque a aplicação da penalidade administrativa não obedece a lógica da responsabilidade reparatória da esfera civil, mas a sistemática da teoria da culpabilidade, isso é, o comportamento deve ser imputado a pessoa certa, com demonstração de seu elemento subjetivo"[2]. De acordo com o STJ:

> Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano (REsp nº 1.251.697/PR, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª T., *DJe* 17-4-2012).

A observância desses princípios e critérios não é meramente ilustrativa, mas, sim, obrigatória. Qualquer desrespeito ensejará a declaração de nulidade de todo o processo administrativo. Isso porque tais princípios atrelam-se tanto aos deveres da Administração Pública, descritos no art. 37 da CF/1988, quanto às garantias fundamentais de todos os brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, conforme dispõe o art. 5º da Carta.

A apuração da responsabilidade administrativa se inicia a partir da **lavratura do auto de infração**: "Art.

96. Constatada a ocorrência de infração administrativa ambiental, será lavrado auto de infração, do qual deverá ser dado ciência ao autuado, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa" (Decreto nº 6.514/2008). A lavratura do referido ato administrativo tem o condão de iniciar a ação de apuração de infração ambiental pela administração. Em outras palavras, o processo administrativo se inicia a partir da lavratura do auto de infração.

Muito comum, na prática do Direito Ambiental, haver confusão entre o termo "auto de infração" e a sanção propriamente dita.

O auto é ato administrativo que noticia que determinado(s) infrator(es) cometeu(ram) uma sanção (considerada pelo art. 2º do Decreto nº 6.514/2008, como: "toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente"). Trata-se do "documento, emitido pelo agente ambiental federal, destinado à descrição clara e objetiva de conduta passível de enquadramento como infração ambiental, do qual constam a indicação dos dispositivos legais e regulamentares infringidos, as sanções cabíveis e a identificação do autuado" nos termos do art. 6º, X, da Instrução Normativa IBAMA nº 19, de 2 de junho de 2023.

A autuação decorre do **poder de fiscalização da administração pública** destacado no *caput* do artigo 225 da CF/1988, respeitando-se às regras de competência comum indicadas no art. 23, VI, da CF/1988 e nos arts. 7º, 8º e 9º da Lei Complementar nº 140/2011. O Ibama busca, no exercício do seu poder de polícia ambiental e por meio do processo sancionador

ambiental, prevenir a prática de ilícitos ambientais, induzindo o comportamento social de conformidade com a legislação ambiental brasileira pela efetiva aplicação de sanções administrativas e medidas administrativas cautelares. nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Instrução Normativa IBAMA nº 19, de 2 de junho de 2023.

Para subsidiar o auto de infração, a autoridade deve elaborar um relatório de fiscalização, que contém: I – a data de ocorrência da infração; II – a descrição das circunstâncias que levaram à constatação da infração ambiental e à identificação da autoria, que se baseia na demonstração da relação da infração administrativa com a conduta do autuado, comissiva ou omissiva, e indicação do elemento subjetivo; III – o registro da situação por fotografias, vídeos, mapas, termos de declaração ou outros meios de prova; III – os critérios utilizados para a fixação da multa ambiental; IV – a caracterização preliminar do dano ambiental e dos responsáveis pela reparação; V – a informação sobre a possibilidade de consideração de circunstâncias majorantes e atenuantes, devidamente justificada; VI – quando realizada a apreensão: a) as condições de armazenamento dos bens, e informações sobre eventual risco de perecimento; b) circunstâncias que relacionam os bens com a infração; c) informações sobre modificação ou adaptação dos bens para a prática de infrações; d) critérios usados para definir os valores atribuídos aos bens; e e) individualização do proprietário ou possuidor, quando possível. VII – quaisquer outras informações consideradas relevantes para a caracterização da responsabilidade

administrativa, nos termos do art. 85 da Instrução Normativa IBAMA nº 19, de 2 de junho de 2023.

O auto de infração deverá ser lavrado em impresso próprio, com a identificação do autuado, a descrição clara e objetiva das infrações administrativas constatadas e a indicação dos respectivos dispositivos legais e regulamentares infringidos, não devendo conter emendas ou rasuras que comprometam sua validade. Na esfera federal, o auto de infração é lavrado por meio eletrônico, nos termos do art. 84 da Instrução Normativa IBAMA nº 19, de 2 de junho de 2023.

Após a lavratura do auto de infração e a consequente instauração do processo administrativo, tem-se a etapa de **intimação do autuado**. Nos termos do art. 96, § 1º, do Decreto nº 6.514/208, a intimação deverá ser feita pessoalmente, por meio do representante legal ou por carta registrada com aviso de recebimento (a Instrução Normativa autoriza ainda, a intimação por mensagem eletrônica). Somente nas hipóteses em que o infrator esteja em lugar incerto, não sabido ou se não for localizado no endereço, o Decreto autoriza a intimação por meio de edital.

Nada impede que o autuado compareça espontaneamente, suprindo, nesta hipótese, a falta ou a irregularidade da intimação. Nos termos do art. 23 da Instrução Normativa, considera-se comparecimento espontâneo, o acesso do autuado ao processo administrativo federal ambiental eletrônico.

Intimado, o autuado poderá, no prazo de 20 (vinte) dias corridos: (a) apresentar impugnação administrativa; ou (b) aderir imediatamente a uma das soluções legais para o encerramento do processo administrativo (desconto para pagamento da multa;

parcelamento da multa; ou conversão da multa em serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente).

Todos os prazos do processo administrativo, incluindo-se o prazo para a apresentação de impugnação administrativa e para a interposição de recurso administrativo, contam-se em dias corridos e começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento, nos termos do art. 66 da Lei nº 9.784/1999.

De acordo com o art. 100 da Instrução Normativa: "Ultrapassado o prazo para a apresentação da defesa, integrante da equipe nacional de que trata o art. 12 analisará as razões de fato e de direito que ensejaram a lavratura do auto de infração ambiental e elaborará relatório de análise instrutória, que deverá apontar: I – os elementos que evidenciam a autoria e a materialidade da infração; II – a eventual existência de vícios sanáveis ou insanáveis; III – o correto enquadramento da conduta ao tipo infracional; IV – as razões de acolhimento ou rejeição dos argumentos apresentados na defesa; V – a proporcionalidade e razoabilidade das sanções indicadas; VI – a existência de causa que extinga a punibilidade; VII – se cabe o perdimento ou a restituição, por exemplo, de bem ou animal apreendido; VIII – a existência de indícios de dano ambiental e do responsável pela reparação; IX – se cabe admitir a conversão da multa ambiental em serviços; X – se cabe exigir a reposição florestal; XI – a possibilidade de imposição de sanções restritivas de direito; e XII – a conformidade legal das medidas cautelares aplicadas.

Nos autos do processo administrativo, caberá ao autuado a produção de prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído à autoridade julgadora para instrução do processo. O autuado deverá solicitar a produção de provas (art. 103 da Instrução Normativa IBAMA nº 19, de 2 de junho de 2023"):

> I – na hipótese de vistoria, com base em dados e informações consistentes, que contrariem elementos de fato ou de direito relacionados à autuação ambiental;
> II – na hipótese de oitiva de testemunhas, com a indicação clara de sua contribuição para infirmar elementos de fato ou de direito relacionados à autuação e o compromisso de apresentá-las no local, dia e hora designados; e
> III – na hipótese de perícia, acompanhada de laudo técnico que contrarie elementos de fato ou de direito relacionados à autuação e da demonstração de que não há outro meio de prova capaz de dirimir a dúvida existente.

Serão recusadas, mediante decisão fundamentada, as solicitações de provas que não observem os pressupostos previstos no art. 103 da Instrução Normativa e as que sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

O órgão da **Procuradoria-Geral Federal**, quando houver controvérsia jurídica, emitirá parecer fundamentado para a motivação da decisão da autoridade julgadora, nos termos do art. 121 do Decreto nº 6.514/2008.

Encerrada a instrução, o autuado terá o direito de manifestar-se em **alegações finais**, no prazo máximo de 10 (dez) dias. Ultrapassado o prazo para a apresentação das alegações finais, a Equipe de Instrução imediatamente, após elaboração de proposta de decisão objetivamente justificada encaminhará, no

prazo máximo 5 (cinco) dias, o processo para a autoridade julgadora competente proferir decisão.

A **decisão** deverá ser motivada, com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos em que se baseia, sendo que a motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações ou decisões, que, neste caso, serão parte integrante do ato decisório.

Julgado o auto de infração, o autuado será **notificado** por via postal com aviso de recebimento ou outro meio válido que assegure a certeza de sua ciência para pagar a multa no prazo de 5 (cinco) dias, a partir do recebimento da notificação, ou para apresentar recurso.

O prazo para **recurso hierárquico** também será de 20 (vinte) dias, contado da data de ciência do autuado, devendo ser dirigido à autoridade julgadora que proferiu a decisão, que poderá reconsiderá-la no prazo de 5 (cinco) dias, contado da data de recebimento dos autos, ou encaminhá-los à autoridade superior.

Cabe ainda, recurso de ofício, nas seguintes hipóteses listadas no art. 114 da Instrução Normativa: I – de decisão de redução em mais de 50% do valor da sanção pecuniária, proferida em processo cujo valor da multa indicada no auto de infração ambiental seja igual ou superior a 100 mil reais e inferior a 1 milhão de reais; II – de decisão de redução da sanção pecuniária proferida em processo cujo valor da multa indicada no auto de infração ambiental seja igual ou superior a 1 milhão de reais; III – de decisão pela extinção de processo formado para julgar auto de infração ambiental[3].

Admitido o recurso hierárquico ou de ofício, o integrante da Equipe de Instrução de segunda instância analisará as razões de fato e de direito que ensejaram a lavratura do auto de infração e elaborará relatório, em no máximo 5 (cinco) dias, que apontará: I – os elementos que evidenciam a autoria e a materialidade da infração; II – a eventual existência de vícios sanáveis ou insanáveis; III – o correto enquadramento da conduta ao tipo infracional; IV – as razões de acolhimento ou rejeição dos argumentos apresentados no recurso; e V – a proporcionalidade e razoabilidade do valor da multa indicada. O integrante da Equipe de Instrução formulará proposta de decisão objetivamente justificada e encaminhará o processo para a autoridade julgadora competente (art. 115 da Instrução Normativa Conjunta).

Ao final, julgado o recurso, o autuado será notificado, por via postal com aviso de recebimento ou outro meio válido que assegure a certeza de sua ciência, sobre a **decisão administrativa irreformável**.

1.2. Impugnação administrativa

A impugnação administrativa deve ser formulada por **escrito** contendo os fatos e os fundamentos jurídicos que contrariem o disposto no auto de infração e termos que o acompanham, bem como a especificação das provas que o autuado pretende produzir a seu favor, devidamente justificadas.

Quanto ao **endereçamento**, será dirigida ao Gerente Regional, no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico

Mendes; ou ao Superintendente Estadual, no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

Na **qualificação**, o autuado poderá ser representado por advogado ou por procurador legalmente constituído. Para tanto, deverá anexar o respectivo instrumento de procuração aos autos, sob pena de não conhecimento da defesa apresentada, nos termos do art. 116 do Decreto nº 6.514/2008.

A qualificação deve ser completa contendo os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu.

A impugnação administrativa tem fundamento (fulcro) nos arts. 113 e seguintes do Decreto nº 6.514/2008 e nos arts. 94 e seguintes da Instrução Normativa IBAMA nº 19, de 2 de junho de 2023

- **Modelo de qualificação para pessoas físicas**: "Nome completo da parte..., nacionalidade..., estado civil..., profissão..., portador do RG nº..., inscrito no CPF sob o nº..., residente e domiciliado no endereço..., endereço eletrônico...".
- **Modelo de qualificação para pessoas jurídicas de direito privado**: "Denominação Social da empresa..., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico..."

Quanto à qualificação do advogado, recomenda-se apontar as seguintes informações: "nome do

advogado..., inscrito na OAB/Estado... sob o nº..., com escritório no endereço..., endereço eletrônico..., onde deverá receber as futuras intimações, sob pena de nulidade, conforme procuração anexa".

O nome correto da peça é "Impugnação Administrativa". Quanto ao embasamento da peça "com fulcro nos arts. 113 e seguintes do Decreto nº 6.514/2008 e nos arts. 94 e seguintes da Instrução Normativa IBAMA nº 19, de 2 de junho de 2023.

CUIDADO: Os artigos que embasam a tese não devem ser apresentados na qualificação, mas sim no tópico "Dos Fundamentos Jurídicos", que veremos a seguir. Não confunda embasamento com tese.

Nos tópicos seguintes, encontraremos os **fatos** e os **fundamentos jurídicos** que deverão ser narrados, descritos e explicitados de forma objetiva, clara e sintética com vistas a demonstrar as razões para a declaração de nulidade do ato administrativo e/ou do processo administrativo, fundamentando, em qualquer dos dois casos, os argumentos em fontes jurídicas seguras (por exemplo, normas legais, jurisprudência, súmulas, enunciados, doutrina etc.).

Após a narrativa dos fatos, recomenda-se abrir um tópico sobre a **admissibilidade da impugnação apresentada**. Neste tópico, caberá ao autuado comprovar o cumprimento dos requisitos descritos no art. 117 do Decreto nº 6.514/2008, ou seja, que a defesa é tempestiva, que está sendo apresentada por quem tem legitimidade e que está sendo apresentada perante a autoridade competente para a sua apreciação.

Ao final, será necessário elencar todos os pedidos necessários para o deslinde do feito. Em síntese, temos:

a) Intimação dos Próximos Atos no endereço do Advogado;
b) Recebimento da Impugnação Administrativa;
c) Provimento da Impugnação Administrativa com a decretação de nulidade;
d) Produção de todas as provas.

MODELO DA PEÇA

Impugnação Administrativa

Ao Ilustríssimo Senhor Gerente Regional do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade do Estado de ... (se a defesa for endereçada ao ICMBio)

ou

Ao Ilustríssimo Senhor Superintendente Estadual do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis do Estado de ... (se a defesa for endereçada ao IBAMA)

Processo Administrativo nº...

Auto de Infração nº...

Nome do requerente..., nacionalidade..., estado civil...,profissão..., portador do RG nº..., inscrito no CPF sob o nº...., residente e domiciliado no endereço..., endereço eletrônico...; por meio de seu advogado..., inscrito na OAB/Estado... sob o nº..., com escritório no endereço..., endereço eletrônico..., onde deverá receber as futuras intimações, sob pena de nulidade, conforme procuração anexa, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com

fulcro nos artigos 113 e seguintes do Decreto nº 6.514/2008 e nos artigos 94 e seguintes da Instrução Normativa IBAMA nº 19, de 2 de junho de 2023, apresentar Impugnação Administrativa, em face do Auto de Infração nº..., pelos seguintes fatos e fundamentos jurídicos:

I – Dos fatos

(...)

II – Da admissibilidade da impugnação apresentada

(...)

III – Dos Fundamentos Jurídicos

(...)

IV – Dos pedidos

Ante o exposto, requer:

a) A intimação dos próximos atos no endereço do Advogado constante da qualificação, nos termos do artigo 18, II da Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº. 01/2021;

b) O recebimento e processamento da presente impugnação administrativa, dado que cumpridos os requisitos descritos no artigo 117 de Decreto 6.514/08;

c) O provimento da presente impugnação administrativa para determinar a nulidade do (ato administrativo e/ou do processo administrativo);

d) A produção de todas as provas em Direito admitidas, pugnando, desde já, pela juntada dos seguintes documentos: (...).

Termos em que,

Pede deferimento.

Local... e data...
Advogado...
OAB nº...

1.3. Recurso hierárquico

O Recurso Hierárquico (que também pode ser chamado de Recurso Voluntário ou de Recurso Administrativo) deve ser formulado por **escrito** contendo as razões recursais que contrariem o disposto da decisão administrativa de primeira instância.

Quanto ao **endereçamento**, o recurso será dirigido à autoridade julgadora que proferiu a decisão, que poderá reconsiderá-la no prazo de 5 (cinco) dias, contado da data de recebimento dos autos, ou encaminhá-los à autoridade superior. A autoridade superior será o Presidente do órgão ambiental federal autuante, nos termos do art. 111, § 2º, da Instrução Normativa.

Na **qualificação**, o recorrente poderá ser representado por advogado ou por procurador legalmente constituído. Para tanto, deverá anexar o respectivo instrumento de procuração aos autos, sob pena de não conhecimento do recurso apresentado, nos termos do art. 116 do Decreto nº 6.514/2008.

A qualificação deve ser completa contendo os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu.

O recurso hierárquico tem fundamento (fulcro) nos arts. 127 e seguintes do Decreto nº 6.514/2008 e nos arts. 111 e seguintes Instrução Normativa IBAMA nº 19, de 2 de junho de 2023.

- **Modelo de qualificação para pessoas físicas**: "Nome completo da parte..., nacionalidade..., estado civil..., profissão..., portador do RG nº..., inscrito no CPF sob o nº..., residente e domiciliado no endereço..., endereço eletrônico...".
- **Modelo de qualificação para pessoas jurídicas de direito privado**: "Denominação Social da empresa..., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico..."

Quanto à qualificação do advogado, recomenda-se apontar as seguintes informações: "nome do advogado..., inscrito na OAB/Estado... sob o nº..., com escritório no endereço..., endereço eletrônico..., onde deverá receber as futuras intimações, sob pena de nulidade, conforme procuração anexa".

O nome correto da peça é "Recurso Hierárquico", "Recurso Voluntário" ou "Recurso Administrativo". Quanto ao embasamento da peça "com fulcro nos arts. 127 e seguintes do Decreto nº 6.514/2008 e nos arts. 111 e seguintes Instrução Normativa IBAMA nº 19, de 2 de junho de 2023.

CUIDADO: Os artigos que embasam a tese não devem ser apresentados na qualificação, mas sim no tópico "Dos Fundamentos Jurídicos", que veremos a seguir. Não confunda embasamento com tese.

Nos tópicos seguintes, encontraremos os **fatos** e os **fundamentos jurídicos** que deverão ser narrados, descritos e explicitados de forma objetiva, clara e sintética para demonstrar as razões para a reforma da decisão recorrida, com vistas à declaração de nulidade do ato administrativo e/ou do processo administrativo, fundamentando, em qualquer dos dois casos, os argumentos em fontes jurídicas seguras (por exemplo, normas legais, jurisprudência, súmulas, enunciados, doutrina etc.).

Após a narrativa dos fatos, recomenda-se abrir um tópico sobre a **admissibilidade do recurso apresentado**. Neste tópico, caberá ao autuado comprovar o cumprimento dos requisitos descritos no art. 131 de Decreto nº 6.514/2008, ou seja, que o recurso é tempestivo, que está sendo apresentado por quem tem legitimidade e que está sendo apresentado perante a autoridade competente para a sua apreciação.

ATENÇÃO: De acordo com o art. 128 do Decreto nº 6.514/2008, o recurso hierárquico não tem efeito suspensivo, salvo no caso de recurso em face de multa. Caso se trate de outra infração que não seja a multa, recomenda-se abrir um tópico sobre a concessão do efeito suspensivo, argumentando, na hipótese, o justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, nos termos do art. 128, § 1º do Decreto nº 6.514/2008.

Ao final, será necessário elencar todos os pedidos necessários para o deslinde do feito. Em síntese, temos:

a) Intimação dos Próximos Atos no endereço do Advogado;
b) Recebimento do Recurso Hierárquico (pugnando pela concessão do efeito suspensivo, caso a sanção aplicada seja diversa de multa);
c) Provimento do Recurso Hierárquico com a reforma da decisão de primeira instância;
d) Produção de todas as provas.

MODELO DA PEÇA

Recurso Hierárquico

Ao Ilustríssimo Senhor Gerente Regional do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade do Estado de ... (se o recurso for endereçado ao ICMBio)
ou

Ao Ilustríssimo Senhor Superintendente Estadual do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis do Estado de ... (se o recurso for endereçado ao IBAMA)

Processo Administrativo nº...
Auto de Infração nº...

Nome do requerente..., nacionalidade..., estado civil..., profissão..., portador do RG nº..., inscrito no CPF sob o nº..., residente e domiciliado no endereço..., endereço eletrônico...; por meio de seu advogado..., inscrito na OAB/Estado... sob o nº..., com escritório no endereço..., endereço eletrônico..., onde deverá receber as futuras intimações, sob pena de nulidade, conforme procuração anexa, vem,

respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fulcro nos artigos 127 e seguintes do Decreto nº 6.514/2008 e nos artigos 111 e seguintes Instrução Normativa IBAMA nº 19, de 2 de junho de 2023, interpor Recurso Hierárquico, em face da r. decisão administrativa de primeira instância, pelas razões recursais anexas.

Diante das razões recursais anexas, que demonstram a pertinência da reforma do quanto restou decidido nesta primeira instância, requer a sua reconsideração, nos termos do artigo 127, § 1º, do Decreto nº 6.514/2008, no prazo de 5 (cinco) dias. Caso Vossa Senhoria entenda que não seja o caso de reconsideração, requer, então, o encaminhamento dos autos à Presidência, para que o recurso seja apreciado e provido pela autoridade superior.

Termos em que,
Pede deferimento.

Local... e data...
Advogado...
OAB nº...

(quebra de página)

RAZÕES RECURSAIS

Processo Administrativo nº...

Auto de Infração nº...
Recorrente: ...

Ao Ilustríssimo Senhor Presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (se o recurso

for endereçado ao ICMBio)

ou

Ao Ilustríssimo Senhor Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (se o recurso for endereçado ao IBAMA)

I – Dos fatos

(...)

II – Da admissibilidade do recurso apresentado

(...)

III – Dos Fundamentos Jurídicos

(...)

IV – Dos pedidos

Ante o exposto, requer:

a) A intimação dos próximos atos no endereço do Advogado constante da qualificação, nos termos do art. 77, II, da Instrução Normativa IBAMA nº 19, de 2 de junho de 2023;

b) O recebimento e processamento do presente recurso, dado que cumpridos os requisitos descritos no artigo 131 de Decreto nº 6.514/2008, (com a concessão do efeito suspensivo, dado que presente justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, nos termos do artigo 128, § 1º, do Decreto nº 6.514/2008);

c) O provimento do presente recurso hierárquico para determinar a reforma da decisão recorrida com a consequente decretação de nulidade do (ato administrativo e/ou do processo administrativo);

Termos em que,

Pede deferimento.

Local... e data...
Advogado...
OAB nº...

2. CONTENCIOSO EM FASE JUDICIAL

2.1. Mandado de segurança

O mandado de segurança é um remédio constitucional, que visa proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas-corpus* ou *habeas-data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público, nos termos do artigo 5º, LXIX, da CRFB/88. Atualmente, a Lei nº 12.016/2009 (LMS) "disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências".

A autoridade coatora é aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática. Em matéria ambiental, diversas podem ser as autoridades que figurarão no polo passivo da ação, desde representantes de Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, até representantes de entidades autárquicas (ex.: IBAMA), de partidos políticos ou de pessoas jurídicas ou de pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, conforme previsão contida no art. 1º, § 1º, da LMS.

Nos termos do art. 5º da LMS, não se pode impetrar Mandado de Segurança em face de ato do qual

caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução; de decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo; nem de decisão judicial transitada em julgado. Não cabe, também, mandado de segurança contra os atos de gestão comercial praticados pelos administradores de empresas públicas, de sociedade de economia mista e de concessionárias de serviço público (art. 1º, § 2º, da LMS).

A petição inicial do Mandado de Segurança deve preencher os requisitos estabelecidos no art. 318 da lei processual e deverá ser instruído com toda a prova pré-constituída, indicando na qualificação, além da autoridade coatora, a pessoa jurídica que esta integra, à qual se acha vinculada ou da qual exerce atribuições. De acordo com o art. 6º, § 1º, da LMS, "no caso em que o documento necessário à prova do alegado se ache em repartição ou estabelecimento público ou em poder de autoridade que se recuse a fornecê-lo por certidão ou de terceiro, o juiz ordenará, preliminarmente, por ofício, a exibição desse documento em original ou em cópia autêntica e marcará, para o cumprimento da ordem, o prazo de 10 (dez) dias".

Por outro lado, a inicial será indeferida, por decisão motivada, quando não for o caso de mandado de segurança ou lhe faltar algum dos requisitos legais ou quando decorrido o prazo legal para a impetração, dado que o MS deve ser impetrado no prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado, nos termos do art. 23 da LMS. Do indeferimento da inicial pelo juiz de primeiro grau caberá apelação e, quando a competência para o julgamento do mandado de segurança couber originariamente a um dos tribunais,

do ato do relator caberá agravo para o órgão competente do tribunal que integre.

Recebida a inicial, o juiz ordenará: (a) que se notifique o coator do conteúdo da petição inicial, enviando-lhe a via apresentada com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, preste as informações; (b) que se dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada; (c) que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.

A previsão contida no art. 7º, III, da LMS refere-se à possibilidade de se requerer, em fase instrutória, a concessão da medida liminar. Para tanto, competirá ao interessado comprovar a existência dos seguintes requisitos: *periculum in mora* e f*umus boni iuris*. Caso a liminar seja indeferida, o impetrante poderá interpor recurso de agravo de instrumento ao Tribunal competente, conforme art. 1.015, I, do CPC. Caso ela seja deferida e não seja cassada ou revogada, seus efeitos persistirão até a prolação da sentença.

De acordo com o art. 7º, § 2º, da LMS, "não será concedida medida liminar que tenha por objeto a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza". Hipóteses, como se vê, que dificilmente se encaixarão em demandas de cunho ambiental.

Como apontado acima, a autoridade coatora gozará de prazo de 10 (dez) dias corridos para prestar suas informações. Findo este prazo, o juiz ouvirá o representante do Ministério Público, que opinará, dentro do prazo improrrogável de 10 (dez) dias. Com ou sem o parecer do MP, os autos serão conclusos ao juiz para a decisão, a qual deverá ser proferida em 30 (trinta) dias.

Da sentença, denegando ou concedendo o mandado, cabe recurso de apelação, que seguirá as regras contidas nos arts. 1.009 e seguintes do CPC. Das decisões em mandado de segurança proferidas em única instância pelos tribunais cabe recurso especial e extraordinário, nos casos legalmente previstos, e recurso ordinário, quando a ordem for denegada. Concedida a segurança, a sentença estará sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição, nos termos do art. 496, I, do CPC.

Vale ressaltar que não cabe, no processo de mandado de segurança, a condenação ao pagamento dos honorários advocatícios, podendo haver, no entanto, a condenação da parte vencida ao pagamento das custas processuais, nos termos do art. 82 do CPC, podendo ainda, haver a aplicação de sanções no caso de litigância de má-fé.

O Mandado de Segurança pode ser impetrado preventivamente ou repressivamente. Na primeira hipótese se amolda à situação fática que autoriza o ajuizamento da Ação Declaratória de Inexistência de Relação Ambiental e, na segunda, se amolda àquela que autoriza o ajuizamento da Ação Anulatória Ambiental. A opção pelo mandado de segurança é decisão estratégica e deve levar em conta os seguintes fatores: (a) existência de prova pré-constituída e

desnecessidade de produção de novas provas e (b) no caso de MS repressivo, o respeito ao prazo decadencial de 120 (cento e vinde) dias previsto no art. 23 da LMS.

Em relação à competência, o Mandado de Segurança poderá ser impetrado perante a Justiça Estadual ou perante a Justiça Federal. A opção dependerá das características da relação jurídica que se busca afastar ou da titularidade do ato administrativo que se busca impugnar. Será competente a Justiça Federal, quando a relação jurídica se enquadrar em alguma das hipóteses listadas no art. 109 da CF/1988, *in verbis*:

> **Art. 109.** Aos juízes federais compete processar e julgar:
> I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;
> II – as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;
> III – as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;
> IV – os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;
> V – os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;
> V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

> VI – os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;
> VII – os habeas corpus, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;
> VIII – os mandados de segurança e os habeas data contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;
> IX – os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;
> X – os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;
> XI – a disputa sobre direitos indígenas.

A qualificação da peça deve levar em consideração quatro elementos: i) qualificação do impetrante, ii) qualificação do advogado do impetrante; iii) embasamento jurídico e nome da peça; e iv) qualificação da autoridade coatora e do órgão de representação.

De acordo com o art. 319, II, do CPC, a qualificação de pessoas físicas demanda a menção aos seguintes dados: os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu. No caso de pessoas jurídicas, os nomes, o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico e a sede.

- **Modelo de qualificação para pessoas físicas**: "Nome completo da parte...,

nacionalidade..., estado civil..., profissão..., portador do RG nº..., inscrito no CPF sob o nº..., residente e domiciliado no endereço..., endereço eletrônico...".

- **Modelo de qualificação para pessoas jurídicas de direito privado**: "Denominação Social da empresa..., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico..."
- **Modelo de qualificação para autoridades coatora**: Nome Completo da Autoridade Coatora, representante do(a) Ente Político..., pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico...

Quanto à qualificação do advogado, recomenda-se apontar as seguintes informações: "nome do advogado..., inscrito na OAB/Estado... sob o nº..., com escritório no endereço..., endereço eletrônico..., onde deverá receber as futuras intimações, sob pena de nulidade, conforme procuração anexa".

O nome correto da peça é "Mandado de Segurança Preventivo" (quando a constituição do ato administrativo ainda não ocorreu); ou "Mandado de Segurança Repressivo" (quando já ocorreu a constituição do ato administrativo). Quanto ao embasamento da peça, por se tratar de uma petição inicial, além do art. 1º e seguintes da Lei nº 12.016/2009 e do art. 5º, LXIX, da CF/1988, recomenda-se apontar o art. 319 do CPC.

CUIDADO: Os artigos que embasam a tese não devem ser apresentados na qualificação, mas sim no

tópico “Dos Fundamentos Jurídicos”, que veremos a seguir. Não confunda embasamento com tese.

Nos tópicos seguintes à qualificação, encontraremos os fatos e o direito líquido e certo que deverão ser narrados, descritos e explicitados de forma objetiva, clara e sintética com vistas a demonstrar, no caso de MS preventivo, qual a relação se está buscando afastar e o porquê da inexistência desta relação ou, no caso de MS repressivo, as razões para a declaração de nulidade do ato administrativo, fundamentando, em qualquer dos dois casos, os argumentos em fontes jurídicas seguras (por exemplo, normas legais, jurisprudência, súmulas, enunciados, doutrina etc.).

Após os fundamentos, será a vez do tópico da liminar. Recomenda-se explorar, neste tópico, os requisitos descritos no art. 7º, III da LMS, descrevendo a correlação entre os fatos, as provas e os fundamentos jurídicos com os requisitos legais.

Ao final, será necessário elencar todos os pedidos necessários para o deslinde do feito. Em síntese, temos:

a) Medida liminar;
b) Notificação da autoridade coatora;
c) Cientificação do órgão de representação;
d) Oitiva do Ministério Público;
e) Juntada de documentos;
g) Concessão da Segurança;
h) Condenação em custas.

ATENÇÃO: O mandado de segurança visa resguardar direito líquido e certo amparado em prova pré-constituída, ou seja, não se permite fase instrutória. Cabe ao impetrante comprovar de plano o seu direito.

De acordo com o art. 291 do CPC, "a toda causa será atribuído valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediatamente aferível". Nos termos do art. 292, II, o valor da causa constará da petição inicial e na ação que tiver por objeto a existência, a validade, o cumprimento, a modificação, a resolução, a resilição ou a rescisão de ato jurídico, o valor da causa corresponderá ao valor do ato ou o de sua parte controvertida.

MODELO DA PEÇA

Mandado de Segurança Preventivo ou Repressivo

Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito da ... Vara da Fazenda Pública da Comarca de...
ou
Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz Federal da ... Vara da Seção Judiciária de...

Nome do autor..., nacionalidade..., estado civil..., profissão..., portador do RG nº..., inscrito no CPF sob o nº..., residente e domiciliado no endereço..., endereço eletrônico...; por meio de seu advogado..., inscrito na OAB/Estado... sob o nº..., com escritório no endereço..., endereço eletrônico..., onde deverá receber as futuras intimações, sob pena de nulidade, conforme procuração anexa, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos artigos 1º e seguintes da Lei nº 12.016/2009, 5º, LXIX, da CF/1988 e 319 do CPC, impetrar **Mandado de Segurança (Preventivo ou Repressivo) com Pedido Liminar**, contra ato coator a ser praticado pela Autoridade Coatora..., representante do Ente Político...,

pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico..., pelos seguintes fatos e fundamentos jurídicos:

I – Dos fatos

(...)

II – Do direito líquido e certo

(...)

III – Da medida liminar

(...)

IV – Dos pedidos

Ante o exposto, requer:

a) A concessão da medida liminar, nos termos do artigo 7º, III, da Lei nº 12.016/2009, para a imediata (...);
b) A intimação da autoridade coatora impetrada para prestar suas informações, nos termos do artigo 7º, I, da Lei nº 12.016/2009;
c) A cientificação do órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada para, querendo, ingressar no feito, nos termos do artigo 7º, II, da Lei nº 12.016/2009;
d) A notificação do representante do Ministério Público, nos termos artigo 12 da Lei nº 12.016/2009;
e) A intimação de todos os próximos atos no endereço do advogado indicado na qualificação;
f) A juntada dos documentos que demonstram a prova pré-constituída que ampara a pretensão aduzida nos autos;

g) A concessão da segurança, confirmando-se a liminar anteriormente concedida, para (...);
h) A condenação do Réu em custas processuais, nos termos dos artigos 82 do Código de Processo Civil.

Dá-se à causa o valor de R$...

Termos em que,
Pede deferimento.

Local... e data...
Advogado...
OAB nº...

2.2. Ação declaratória de inexistência de relação jurídica

Prevista no art. 19, I, do Código de Processo Civil, a ação declaratória de inexistência de relação jurídica é utilizada, em matéria ambiental, para discutir a nulidade de um futuro ato administrativo. Trata-se de uma medida preventiva que visa a antecipar discussão relativa a uma futura e certa relação jurídica entre o interessado e o Poder Público.

O objetivo desta ação, como ensina Renato Montans de Sá[4], é "eliminar uma situação de incerteza que paira sobre determinada relação jurídica e é fonte de dúvidas. Esta é a tutela outorgada ao autor que será acobertada pela coisa julgada material" ao final do processo, com o trânsito em julgado da sentença declaratória.

Por se tratar de uma medida preventiva nada impede que o interessado possa impetrar, em seu lugar,

um Mandado de Segurança, dado que ambas medidas poderão ter a mesma finalidade. Estrategicamente, o interessado deve ter em mente que, enquanto a ação declaratória permite a instauração da fase instrutória, o Mandado de Segurança pressupõe direito líquido e certo fundado em prova pré-constituída.

Não se pode confundir a ação declaratória de inexistência de relação jurídica com a ação anulatória de débito. Esta – como veremos mais à frente – tem previsão no art. 38 da Lei nº 6.830/1980 e visa, em matéria ambiental, à desconstituição de um ato administrativo já devidamente constituído.

Exemplificativamente, caso um auto de infração ambiental já tenha sido expedido em face do interessado, a discussão quanto à sua nulidade será levada ao Poder Judiciário por meio de uma ação anulatória e não mais, por meio de uma ação declaratória.

A ação declaratória pode ser antecedida ou acompanhada de pedido de tutela provisória fundamentado em urgência ou evidência, nos termos do artigo 294 do CPC. Em síntese, a tutela de urgência pressupõe a demonstração de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 300 do CPC). Já a tutela de evidência pressupõe a existência de alguma das hipóteses listadas no art. 311 do CPC:

> I – ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte;
> II – as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante;
> III – se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que

> será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa;
> IV – a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável.

Com relação à competência, a ação declaratória poderá ser ajuizada perante a Justiça Estadual ou a Justiça Federal. Depende, para a escolha, das características da relação jurídica que se busca afastar. Será competente a Justiça Federal, quando a relação jurídica futura se enquadrar em alguma das hipóteses listadas no art. 109 da CF/1988, *in verbis*:

> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
> I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;
> II – as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;
> III – as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;
> IV – os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;
> V – os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;
> V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

> VI – os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;
> VII – os habeas corpus, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;
> VIII – os mandados de segurança e os habeas data contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;
> IX – os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;
> X – os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;
> XI – a disputa sobre direitos indígenas.

A qualificação da peça deve levar em consideração quatro elementos: i) qualificação do autor, ii) qualificação do advogado do autor; iii) embasamento jurídico e nome da peça; e iv) qualificação do réu.

De acordo com o artigo 319, II, do CPC, a qualificação de pessoas físicas demanda a menção aos seguintes dados: os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu. No caso de pessoas jurídicas, os nomes, o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico e a sede.

- **Modelo de qualificação para pessoas físicas**: "Nome completo da parte..., nacionalidade..., estado civil..., profissão..., portador do RG nº..., inscrito no CPF sob o nº...,

residente e domiciliado no endereço..., endereço eletrônico...".

- **Modelo de qualificação para pessoas jurídicas de direito privado**: "Denominação Social da empresa..., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico..."
- **Modelo de qualificação para pessoas jurídicas de direito público**: Ente Político..., pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico...

Quanto à qualificação do advogado, recomenda-se apontar as seguintes informações: "nome do advogado..., inscrito na OAB/Estado... sob o nº..., com escritório no endereço..., endereço eletrônico..., onde deverá receber as futuras intimações, sob pena de nulidade, conforme procuração anexa".

O nome correto da peça é "Ação Declaratória de Inexistência de Relação Jurídico-Ambiental com pedido de (Tutela de Urgência ou de Evidência), com fundamento nos arts. 19, I e 319 do CPC e no artigo referente ao pleito provisório que se está requisitando (urgência ou de evidência, cautelar ou incidental).

CUIDADO: Os artigos que embasam a tese não devem ser apresentados na qualificação, mas sim no tópico "Dos Fundamentos Jurídicos", que veremos a seguir. Não confunda embasamento com tese.

Nos tópicos seguintes à qualificação, encontraremos os fatos e os fundamentos jurídicos que deverão ser narrados, descritos e explicitados de forma objetiva, clara e sintética com vistas a demonstrar qual

a relação se está buscando afastar e o porquê da inexistência desta relação, fundamentando os argumentos em fontes jurídicas seguras (por exemplo: normas legais, jurisprudência, súmulas, enunciados, doutrina etc.).

Após os fundamentos, será a vez do tópico da tutela de urgência ou da tutela de evidência. Recomenda-se explorar, neste tópico, os requisitos descritos no art. 300 do CPC (no caso de tutela de urgência) ou os requisitos descritos no art. 311 (no caso de tutela de evidência), descrevendo a correlação entre os fatos, as provas e os fundamentos jurídicos com os requisitos legais.

Ao final, será necessário elencar todos os pedidos necessários para o deslinde do feito. Em síntese, temos:

a) Tutela de Urgência ou Tutela de Evidência;
b) Citação da parte contrária (ou das partes contrárias);
c) Intimação do advogado no endereço;
d) Juntada de documentos;
e) Produção de novas provas;
f) Realização ou não de audiência de conciliação;
g) Provimento da ação para declaração de inexistência da relação jurídica;
h) Condenação da parte contrária (ou das partes contrárias) em custas e honorários de sucumbência.

De acordo com o art. 291 do CPC, "a toda causa será atribuído valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediatamente aferível". Nos termos do art. 292, II, o valor da causa constará da petição inicial e na ação que tiver por objeto a existência, a validade, o cumprimento, a modificação, a resolução, a resilição ou a rescisão de ato jurídico, o

valor da causa corresponderá ao valor do ato ou o de sua parte controvertida.

MODELO DA PEÇA

Ação Declaratória de Inexistência de Relação Jurídico-Ambiental cumulada com pedido de Tutela de Urgência

Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito da ... Vara da Fazenda Pública da Comarca de...
Ou
Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz Federal da ... Vara da Seção Judiciária de...

Nome do autor..., nacionalidade..., estado civil..., profissão..., portador do RG nº..., inscrito no CPF sob o nº..., residente e domiciliado no endereço..., endereço eletrônico...; por meio de seu advogado..., inscrito na OAB/Estado... sob o nº..., com escritório no endereço..., endereço eletrônico..., onde deverá receber as futuras intimações, sob pena de nulidade, conforme procuração anexa, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos artigos 19, I, (300 ou 311) e 319 do CPC, ajuizar **Ação Declaratória de Inexistência de Relação Jurídico-Ambiental com pedido de Tutela de (Urgência ou de Evidência)**, em face do Ente Político..., pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico..., pelos seguintes fatos e fundamentos jurídicos:

I – Dos fatos
(...)

III – Dos fundamentos jurídicos
(...)

IV – Da tutela de urgência (ou da Tutela de Evidência)
(...)

V – Dos pedidos

Ante o exposto, requer:

a) A concessão da almejada tutela de urgência, nos termos do artigo 300 do CPC, para a imediata (...) ou (A concessão da almejada tutela de evidência, nos termos do artigo 311 do CPC, para a imediata (...));
b) A citação do Réu para, em querendo, apresentar contestação, nos termos do artigo 335 do CPC;
c) A intimação de todos os próximos atos no endereço do advogado indicado na qualificação;
d) A juntada dos documentos anexos, bem como a produção de todas as provas em Direito admitidas, nos termos do artigo 319, VI, do CPC;
e) A realização (*ou não*) de audiência de conciliação, nos termos do artigo 319, VII, do CPC;
f) A procedência da ação para se declarar a ilegalidade e/ou a da cobrança do crédito, confirmando-se a tutela de urgência anteriormente concedida;
g) A condenação do Réu em custas e honorários de sucumbência, nos termos dos artigos 82 e 85 do Código de Processo Civil.

Dá-se à causa o valor de R$...

Termos em que,
Pede deferimento.

Local... e data...

Advogado...
OAB nº...

2.3. Ação anulatória de débito fiscal

Com fundamento no art. 38 da Lei nº 6.830/1980, a ação anulatória será ajuizada, em síntese, em duas situações em matéria ambiental: i) quando o interessado já foi notificado sobre a lavratura de um auto de infração ou ii) quando houve o ajuizamento de uma execução fiscal para cobrança de uma multa ambiental, mas o interessado ainda não foi regularmente citado. Isso poque a anulatória visa à anulação de um ato administrativo já confeccionado. Seus efeitos alcançam atos administrativos pretéritos.

De acordo com o art. 38 da Lei nº 6.830/1980 (LEF): "A discussão judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública só é admissível em execução, na forma desta Lei, salvo as hipóteses de mandado de segurança, ação de repetição do indébito ou ação anulatória do ato declarativo da dívida, esta precedida do depósito preparatório do valor do débito, monetariamente corrigido e acrescido dos juros e multa de mora e demais encargos".

Não se pode perder de vista que a expressão "dívida ativa" corresponde àquela definida como tributária ou não tributária, nos termos do art. 2º da Lei nº 6.830/1980. Trata-se da de um crédito pertencente à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou às suas respectivas autarquias. Desta feita, uma multa ambiental aplicada pelo IBAMA converter-se-á, após a fase administrativa, em dívida ativa, podendo

nesse sentido, ser desconstituída por meio da chamada ação anulatória de débito.

Assim, apesar da Lei nº 6.830/1980 referir-se nominalmente às execuções ditas "fiscais", essa expressão não afasta as dívidas decorrentes de obrigações não tributárias – como as ambientais. Trata-se, em verdade, de uma "Dívida Ativa da Fazenda Pública", como aponta o artigo 2º, § 2º, da LEF, que compreende a tributária e a não tributária, abrangendo atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.

A ação anulatória pode ser antecedida ou acompanhada de pedido de tutela provisória fundamentado em urgência ou evidência, nos termos do art. 294 do CPC. Em síntese, a tutela de urgência pressupõe a demonstração de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 300 do CPC). Já a tutela de evidência pressupõe a existência de alguma das hipóteses listadas no art. 311 do CPC:

> I – ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte;
> II – as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante;
> III – se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa;
> IV – a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável.

Em relação à competência, a ação anulatória poderá ser ajuizada perante a Justiça Estadual ou a

Justiça Federal, a depender da relação jurídica que se busca afastar, ou seja, será competente a Justiça Federal, quando a relação jurídica futura se enquadrar em alguma das hipóteses listadas no art. 109 da CF/1988, *in verbis*:

> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
> I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;
> II – as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;
> III – as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;
> IV – os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;
> V – os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;
> V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
> VI – os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;
> VII – os habeas corpus, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;
> VIII – os mandados de segurança e os habeas data contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência

> dos tribunais federais;
> IX – os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;
> X – os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;
> XI – a disputa sobre direitos indígenas.

A qualificação da peça deve levar em consideração quatro elementos: i) qualificação do autor, ii) qualificação do advogado do autor; iii) embasamento jurídico e nome da peça; e iv) qualificação do réu.

De acordo com o art. 319, II, do CPC, a qualificação de pessoas físicas demanda a menção aos seguintes dados: os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu. No caso de pessoas jurídicas, os nomes, o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico e a sede.

- **Modelo de qualificação para pessoas físicas**: "Nome completo da parte..., nacionalidade..., estado civil..., profissão..., portador do RG nº..., inscrito no CPF sob o nº..., residente e domiciliado no endereço..., endereço eletrônico...".
- **Modelo de qualificação para pessoas jurídicas de direito privado**:
  "Denominação Social da empresa..., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico..."

- **Modelo de qualificação para pessoas jurídicas de direito público**: Ente Político..., pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico...

Quanto à qualificação do advogado, recomenda-se apontar as seguintes informações: "nome do advogado..., inscrito na OAB/Estado... sob o nº..., com escritório no endereço..., endereço eletrônico..., onde deverá receber as futuras intimações, sob pena de nulidade, conforme procuração anexa".

O nome correto da peça é "Ação Anulatória Ambiental com pedido de (Tutela de Urgência ou de Evidência), com fundamento no art. 38 da LEF, no art. 319 do CPC e no artigo referente ao pleito provisório que se está requisitando (urgência ou de evidência, cautelar ou incidental).

CUIDADO: Os artigos que embasam a tese não devem ser apresentados na qualificação, mas sim no tópico "Dos Fundamentos Jurídicos", que veremos a seguir. Não confunda embasamento com tese.

Nos tópicos seguintes à qualificação, encontraremos os fatos e os fundamentos jurídicos que deverão ser narrados, descritos e explicitados de forma objetiva, clara e sintética com vistas a demonstrar as razões para a declaração de nulidade do ato administrativo fundamentando os argumentos em fontes jurídicas seguras (por exemplo: normas legais, jurisprudência, súmulas, enunciados, doutrina etc.).

Após os fundamentos, será a vez do tópico da tutela de urgência ou da tutela de evidência. Recomenda-se explorar, neste tópico, os requisitos

descritos no art. 300 do CPC (no caso de tutela de urgência) ou os requisitos descritos no art. 311 (no caso de tutela de evidência), descrevendo a correlação entre os fatos, as provas e os fundamentos jurídicos com os requisitos legais.

Ao final, será necessário elencar todos os pedidos necessários para o deslinde do feito. Em síntese, temos:

a) Tutela de Urgência ou Tutela de Evidência;
b) Citação da Parte contrária (ou das partes contrárias);
c) Intimação do advogado no endereço;
d) Juntada de documentos;
e) Produção de novas provas;
f) Realização ou não de audiência de conciliação;
g) Provimento da ação para declaração de nulidade de ato administrativo;
h) Condenação da parte contrária (ou das partes contrárias) em custas e honorários de sucumbência.

De acordo com o art. 291 do CPC, "a toda causa será atribuído valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediatamente aferível". Nos termos do art. 292, II, o valor da causa constará da petição inicial e na ação que tiver por objeto a existência, a validade, o cumprimento, a modificação, a resolução, a resilição ou a rescisão de ato jurídico, o valor da causa corresponderá ao valor descrito no ato administrativo.

MODELO DA PEÇA

Ação Anulatória Ambiental

Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito da ... Vara da Fazenda Pública da Comarca de...

ou
Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz Federal da ... Vara da Seção Judiciária de...

Nome do autor..., nacionalidade..., estado civil..., profissão..., portador do RG nº..., inscrito no CPF sob o nº..., residente e domiciliado no endereço..., endereço eletrônico...; por meio de seu advogado..., inscrito na OAB/Estado... sob o nº..., com escritório no endereço..., endereço eletrônico..., onde deverá receber as futuras intimações, sob pena de nulidade, conforme procuração anexa, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos artigos 38 da Lei 6830/1980 e (300 ou 311) e 319 do CPC, ajuizar **Ação Anulatória de Débito Fiscal com pedido de Tutela de (Urgência ou de Evidência)**, em face do Ente Político..., pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico..., pelos seguintes fatos e fundamentos jurídicos:

I – Dos fatos
(...)

II – Dos fundamentos jurídicos
(...)

III – Da tutela de urgência (ou da Tutela de Evidência)
(...)

IV – Dos pedidos

Ante o exposto, requer:

a) A concessão da almejada tutela de urgência, nos termos do artigo 300 do CPC, para a imediata (...) ou (A concessão da almejada tutela de evidência, nos termos do artigo 311 do CPC, para a imediata (...);
b) A citação do Réu para, em querendo, apresentar contestação, nos termos do artigo 335 do CPC;
c) A intimação de todos os próximos atos no endereço do advogado indicado na qualificação;
d) A juntada dos documentos anexos, bem como a produção de todas as provas em Direito admitidas, nos termos do artigo 319, VI, do CPC;
e) A realização (*ou não*) de audiência de conciliação, nos termos do artigo 319, VII, do CPC;
f) A procedência da ação para se declarar a nulidade do ato administrativo impugnado, confirmando-se a tutela de urgência anteriormente concedida;
g) A condenação do Réu em custas e honorários de sucumbência, nos termos dos artigos 82 e 85 do Código de Processo Civil.

Dá-se à causa o valor de R$...

Termos em que,
Pede deferimento.

Local... e data...
Advogado...
OAB nº...

2.4. Execução fiscal, embargos e exceção de pré-executividade

2.4.1. Notas sobre a Lei de Execuções Fiscais

Constituído definitivamente o crédito, a autoridade administrativa passa a ter então, à sua disposição, um mecanismo de cobrança da dívida na esfera Judicial. Trata-se de um processo de execução, cujos parâmetros estão descritos na Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais) e, subsidiariamente, no Código de Processo Civil.

Em que pese a designação "fiscal", não são apenas os créditos tributários passíveis de cobrança por meio deste processo. Todo e qualquer crédito pertencente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, pode ser cobrado por meio da execução fiscal, inclusive os ambientais.

Para tanto, faz-se necessário, primeiro, que o ente titular inscreva seu crédito na denominada "dívida ativa". Nos termos da Lei nº 4.320/1964, que "estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal", entende-se por "Dívida Ativa Tributária":

> O crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos

> públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais (art. 39, § 2º).

O crédito inscrito em dívida ativa abrange não só o valor principal, como também, a atualização monetária, os juros, a multa de mora e os demais encargos previstos em lei ou em contrato. A inscrição servirá para a autoridade competente proceder com o controle administrativo de legalidade do ato e, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830/1980, suspende a prescrição do crédito não tributário. O dispositivo não se aplica aos créditos de natureza tributária, conforme entendimento do STJ. Vejamos:

> PROCESSUAL CIVIL – TRIBUTÁRIO – EXECUÇÃO FISCAL – PRESCRIÇÃO – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 174 DO CTN 2º, § 3º, DA LEF – INOCORRÊNCIA. – A suspensão do prazo prescricional prevista no art. 2º, § 3º, da Lei 6.830/1980, sofre as limitações impostas pelo art. 174 do CTN, já que este indica como termo *a quo* da prescrição a data da constituição do crédito, o qual somente se interrompe pelos fatos nele listados, que não incluem a inscrição do crédito tributário na dívida ativa. – Recurso especial conhecido, mas improvido (STJ – REsp 512446 / SP – rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS – 2ª T. – 1-9-2005 – DJ 17-10-2005 – p. 243).

Como salientado pelo STJ, para os créditos de natureza tributária há evidente confronto entre o CTN e

a Lei nº 6.830/1980, no que tange à possibilidade de suspensão do prazo prescricional em razão da inscrição em dívida ativa. Preceitua o art. 2º, § 3º, da LEF, *in verbis*:

> § 3º – A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

No Direito Tributário, a prescrição é matéria afeta ao regramento por meio de lei complementar, conforme dispõe o art. 146, III, da CF/1988. O CTN regulamenta a prescrição no âmbito tributário, em seu art. 174, estipulando, expressamente, quais as causas interrompem o prazo prescricional, em seu parágrafo único. Tendo em vista que a LEF é lei ordinária, dois vícios são apontados: primeiro, a matéria dependeria de lei complementar para ser regulada e, segundo, a lei ordinária não pode alterar lei complementar hierarquicamente superior no plano normativo interno.

Tal entendimento, como dito, não se aplica às dívidas não tributárias, já que estas não estão respaldadas pelo CTN. O STJ, em entendimento recente, reiterou a referida orientação, em relação à cobrança de um crédito decorrente de multa ambiental:

> ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA AMBIENTAL. ART. 174/CTN. INAPLICABILIDADE. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. INCIDÊNCIA DAS DISPOSIÇÕES DA LEF. INSCRIÇÃO DA DÍVIDA. SUSPENSÃO DA PRESCRIÇÃO. 180 DIAS. OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. SÚMULA Nº 83

> DO STJ. 1. Na execução fiscal decorrente de crédito não tributário, incide as disposições da LEF atinentes à suspensão e à interrupção da prescrição. EREsp nº 981480/SP, rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 12-8-2009, *DJe* 21-8-2009. 2. Com efeito, legítima a suspensão do prazo prescricional por 180 dias em decorrência da inscrição do débito em dívida ativa, conforme delineado no art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.630/1980. Súmula nº 83 do STJ. 3. No caso dos autos, é incontroverso que se trata de multa administrativa decorrente de infração à legislação ambiental, cujo o termo final seria
> 21-12-2009. Efetivada a inscrição do débito em dívida ativa antes do referido prazo, em 16-12-2009, o termo final passou a ser 21-6-2010. Proposta a execução fiscal – não tributário, repisa-se – em 26-1-2010, não há prescrição a ser declarada (STJ – AgRg no AREsp 497580 – rel. Min. HUMBERTO MARTINS – 2ª T. – 27-5-2014 – *DJe* 2-6-2014).

Nos termos do art. 2º, § 5º, da LEF, o Termo de Inscrição em Dívida Ativa deve, obrigatoriamente, conter, os seguintes elementos:

> I – o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;
> II – o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;
> III – a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;
> IV – a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;

> V – a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e
> VI – o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

Tais dados servirão para a formulação do título executivo extrajudicial que embasará a execução fiscal. Trata-se da Certidão de Dívida Ativa. Por ser ato administrativo praticado por autoridade competente, após a constituição definitiva do crédito tributário, a dívida ativa presume-se legítima, certa e líquida, competindo, ao executado, demonstrar eventuais nulidades. Entende-se que a CDA, nesse sentido, goza de uma presunção relativa, em vista da possibilidade de ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a que aproveite.

Entre as matérias possíveis de ensejar o reconhecimento da nulidade da CDA, possível destacar, a ausência de algum dos requisitos descritos no art. 2º, § 5º, da LEF. A referida disposição é repetida no art. 202 do CTN. Vejamos:

> **Art. 202.** O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente:
> I – o nome do devedor e, sendo caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros;
> II – a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos;
> III – a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado;
> IV – a data em que foi inscrita;
> V – sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.
> Parágrafo único. A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição.

Nos termos do art. 203 do CTN, a omissão de quaisquer dos requisitos previstos no artigo anterior, ou o erro a eles relativo, são causas de nulidade da inscrição e do processo de cobrança dela decorrente. Ocorre, contudo, que a nulidade poderá ser sanada até a decisão de primeira instância nos autos da execução fiscal, mediante substituição da certidão nula, devolvido ao sujeito passivo, acusado ou interessado, o prazo para defesa, que somente poderá versar sobre a parte modificada.

Sobre este aspecto, importante trazer à baila, entendimento do STJ, por meio do qual, toda e qualquer alteração na CDA será possível até a prolação da sentença de primeira instância, desde que não implique em alteração do sujeito passivo. Vejamos:

> Súmula nº 392: A Fazenda Pública pode substituir a certidão de dívida ativa (CDA) até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução.

Vale ressaltar ainda que, se antes da decisão de primeira instância, a inscrição de Dívida Ativa for, cancelada, a execução fiscal será extinta, sem qualquer ônus para as partes.

Nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, que foi incluído pela Lei nº 12.767/2012, a CDA poder ser protestada perante o Tabelião de Protesto de Títulos, em vista da tutela dos interesses públicos e privados. O "protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida" (art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.492/1997).

Conforme Informativo de Jurisprudência nº 846, o STF julgou constitucional o protesto da CDA, no julgamento da ADI nº 5135. De acordo com o Supremo, o protesto "constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política".

Evidenciou-se, no julgamento da ADI nº 5135, que, apesar da LEF apontar a execução fiscal como instrumento típico para a cobrança da Dívida Ativa, tal apontamento não exclui a possibilidade de instituição e manejo de mecanismos extrajudiciais de cobrança.

Superada a inscrição e formulação da CDA, o fisco poderá então, ajuizar a execução fiscal, perante as varas competentes. No polo passivo, poderá figurar, além do contribuinte, I – o devedor; II – o fiador; III – o espólio; IV – a massa; V – o responsável, nos termos da lei, por dívidas, tributárias ou não, de pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado; e VI – os sucessores a qualquer título (art. 4º da Lei nº 6.830/1980).

A petição inicial da execução fiscal deverá ser simples e indicará apenas: I – o Juiz a quem é dirigida; II – o pedido; e III – o requerimento para a citação, bem como ser instruída, com a Certidão da Dívida Ativa, que dela fará parte integrante, como se estivesse transcrita (art. 6º da Lei nº 6.830/1980). Diferentemente do que dispõe o art. 319, VI, do CPC, para o ajuizamento de ações pelo contribuinte, a Fazenda Pública não precisa suscitar a produção de provas na inicial. É comum, na prática, que a petição inicial seja a própria CDA, contendo todas as informações necessárias para a cobrança do crédito.

Recebida a inicial, caberá ao juiz, então, determinar a citação do executado, para que este pague o crédito acrescido de juros, multa de mora e encargos indicados na CDA ou ofereça bens à penhora, no prazo de 5 (cinco) dias. Caso não cumpra tal determinação no prazo, o juiz então determinará a penhora sobre os seus bens.

Nos termos do art. 8º da LEF, a citação será feita: I – a citação será feita pelo correio, com aviso de recepção, se a Fazenda Pública não a requerer por outra forma; II – a citação pelo correio considera-se feita na data da entrega da carta no endereço do executado, ou, se a data for omitida, no aviso de recepção, 10 (dez) dias após a entrega da carta à agência postal; III – se o aviso de recepção não retornar no prazo de 15 (quinze) dias da entrega da carta à agência postal, a citação será feita por Oficial de Justiça ou por edital; IV – o edital de citação será afixado na sede do Juízo, publicado uma só vez no órgão oficial, gratuitamente, como expediente judiciário, com o prazo de 30 (trinta) dias, e conterá, apenas, a indicação da exequente, o nome do devedor e dos corresponsáveis, a quantia devida, a natureza da dívida, a data e o número da inscrição no Registro da Dívida Ativa, o prazo e o endereço da sede do Juízo. O executado ausente do País será citado por edital, com prazo de 60 (sessenta) dias.

Para garantir a dívida, caberá: I – efetuar depósito em dinheiro, à ordem do Juízo em estabelecimento oficial de crédito, que assegure atualização monetária; II – oferecer fiança bancária ou seguro garantia; III – nomear bens à penhora; ou IV – indicar à penhora bens oferecidos por terceiros e aceitos pela Fazenda Pública

(neste caso, o executado deverá apresentar carta de anuência do terceiro).

Entendendo que parte da dívida é devida e a outra parte da dívida é discutível, o executado poderá, nos termos do § 6º, do art. 9º, da LEF, pagar ou parcelar a parte da dívida, que julgar incontroversa e garantir a execução do saldo devedor. Se o executado, no prazo de 5 (cinco) dias da citação, quedar-se inerte, ou seja, não pagar, nem garantir, o juiz determinará então, a penhora sobre qualquer bem do executado, obedecendo à seguinte ordem:

> **Art. 11** – A penhora ou arresto de bens obedecerá à seguinte ordem:
> I – dinheiro;
> II – título da dívida pública, bem como título de crédito, que tenham cotação em bolsa;
> III – pedras e metais preciosos;
> IV – imóveis;
> V – navios e aeronaves;
> VI – veículos;
> VII – móveis ou semoventes; e
> VIII – direitos e ações.
>
> § 1º – Excepcionalmente, a penhora poderá recair sobre estabelecimento comercial, industrial ou agrícola, bem como em plantações ou edifícios em construção.

O executado será então, intimado da penhora sobre seus bens, mediante publicação, no órgão oficial, do ato de juntada do termo ou do auto de penhora. Os depósitos judiciais em dinheiro deverão ser realizados perante a Caixa Econômica Federal, quando relacionados à execução fiscal proposta pela União ou suas autarquias; ou perante o banco oficial da unidade federativa ou, na sua falta, na Caixa Econômica Federal, quando relacionados com execução fiscal

proposta pelo Estado, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias.

Tais depósitos estão sujeitos à atualização monetária, segundo os índices estabelecidos para os débitos tributários federais e após o trânsito em julgado da decisão, o depósito, monetariamente atualizado, será devolvido ao depositante ou entregue à Fazenda Pública, mediante ordem do Juízo competente.

O juiz deverá deferir, em qualquer fase do processo, o requerimento do contribuinte para a substituição da penhora por depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia. Além disso, deverá ainda, deferir o requerimento da Fazenda Pública para substituição dos bens penhorados por outros, bem como o reforço da penhora insuficiente.

A substituição de penhora por dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia é direito subjetivo do executado, na forma do art. 15, I, da Lei nº 6.830/1980 e do art. 835, § 2º, do CPC, não podendo, pois, ser indeferida pelo juízo competente.

Garantida a dívida, o executado poderá então, se defender por meio de embargos à execução. Tal mecanismo de defesa pressupõe a garantia integral da dívida. Como vimos no capítulo III deste livro, se o contribuinte não possuir bens o bastante para garantir a dívida, deverá se defender por meio da exceção de pré-executividade.

O prazo para oferecimento dos embargos é de 30 (trinta) dias, contados: I – do depósito; II – da juntada da prova da fiança bancária ou do seguro garantia; e III – da intimação da penhora (art. 16 da Lei nº 6.830/1980). De acordo com o STJ, mesmo que a penhora inicial tenha sido declarada insuficiente, excessiva ou

ilegítima, o prazo para apresentação dos embargos inicia-se da intimação da primeira penhora. Vejamos:

> TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS. INTEMPESTIVIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DOS EMBARGOS CONTADO A PARTIR DA PRIMEIRA PENHORA.
> I – Nos termos da jurisprudência do STJ, o prazo para a apresentação dos embargos à execução inicia-se da intimação da primeira penhora, mesmo que seja insuficiente, excessiva ou ilegítima, e não da sua ampliação, redução ou substituição. (Nesse sentido: REsp 1669387/RJ, rel. Min. HERMAN BENJAMIN, 2ª T., julgado em 17-8-2017, *DJe* 13-9-2017; AgRg no REsp 1.189.741/PE, rel. Min. OG FERNANDES, 2ª T., julgado em 26-8-2014, *DJe* 5-9-2014; AgRg no REsp 1523916/PR, rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, 2ª T., julgado em 17-9-2015, *DJe* 28-9-2015; REsp 1.126.307/MT, rel. Min. LUIZ FUX, 1ª T., julgado em 1**o-**3-2011, *DJe* 17-5-2011.)
> II – Ademais, o reforço ou a substituição de penhora não alterará o prazo original para o ajuizamento dos embargos, podendo ensejar tão somente o início de nova contagem de defesa, desta vez para a impugnação restrita aos aspectos formais do novo ato constritivo, nos termos do recurso especial representativo de controvérsia 1.116.287/SP. (Nesse sentido: REsp 1.116.287/SP,
> rel. Min. LUIZ FUX, CORTE ESPECIAL, julgado em 2-12-2009, *DJe* 4-2-2010; HERMAN BENJAMIN, 2ª T., julgado em 17-8-2017, *DJe* 13-9-2017.)
> III – Agravo interno improvido (STJ – AgInt nos EDcl no AREsp 880265 / MG –
> rel. Min. FRANCISCO FALCÃO – 2ª T. – 12-12-2017 – *DJe* 18-12-2017).

Os embargos permitem ao executado discutir toda e qualquer matéria útil a sua defesa, bem como requerer provas e juntar aos autos documentos e rol de testemunhas. Tal procedimento se difere da exceção de

pré-executividade que, nos termos da Súm. nº 393 do STJ, permite, única e exclusivamente, a discussão de matéria de ordem pública.

Recebidos os embargos, o Juiz mandará intimar a Fazenda, para impugná-los no prazo de 30 (trinta) dias, designando em seguida, audiência de instrução e julgamento que, dependendo das peculiaridades do caso, poderá ser desconsiderada, e os autos serem remetidos imediatamente para sentença no prazo de 30 (trinta) dias.

Por outro lado, caso o executado garanta integralmente a dívida, mas não oponha embargos à execução no prazo legal, a Fazenda Pública será intimada a se manifestar, apenas e tão somente, sobre a garantia da execução.

Após o trânsito em julgado dos embargos ou, no caso de sua não apresentação, após a manifestação da Fazenda Pública, os bens penhorados são levados a leilão, para a quitação da dívida tributária. De acordo com o art. 22 da LEF, a arrematação, será precedida de edital, afixado no local de costume, na sede do Juízo, e publicado em resumo, uma só vez, gratuitamente, como expediente judiciário, no órgão oficial.

Por fim, há de se ressaltar uma hipótese de responsabilidade funcional prevista no art. 37 da LEF, por meio da qual, "O Auxiliar de Justiça que, por ação ou omissão, culposa ou dolosa, prejudicar a execução, será responsabilizado, civil, penal e administrativamente".

2.4.2. Embargos à execução fiscal

Previstos no art. 16 da Lei nº 6.830/1980, os embargos à execução podem ser opostos, apenas e tão somente, em sede de execução fiscal, após a garantia integral do crédito objeto da cobrança.

Os embargos à execução podem ser acompanhados de pedido de efeito suspensivo. Isso porque, inauguram outro processo judicial, que tramitará em paralelo aos autos da execução fiscal. Se o contribuinte não requerer o efeito suspensivo, a execução continuará tramitando e os bens dados em garantia poderão ser alienados, gerando com isso, prejuízos ao resultado útil dos embargos.

Importante ressaltar que, diferentemente do processo de execução do processo civil, na execução fiscal, o efeito suspensivo somente poderá ser concedido, quando a dívida estiver integralmente garantida, nos termos do art. 919, § 1º, do CPC. Vejamos entendimento submetido à sistemática dos recursos repetitivos:

> (...) 6. Em atenção ao princípio da especialidade da LEF, mantido com a reforma do CPC/1973, a nova redação do art. 736, do CPC dada pela Lei n**o** 11.382/2006 – artigo que dispensa a garantia como condicionante dos embargos – não se aplica às execuções fiscais diante da presença de dispositivo específico, qual seja o art. 16, § 1º da Lei n**o** 6.830/1980, que exige expressamente a garantia para a apresentação dos embargos à execução fiscal (...). (STJ – Tema 526 – Recursos Repetitivos – RESP 1272827/PE)

Os embargos à execução poderão ser opostos na Justiça Federal ou na Justiça Estadual. Dependerá, para tanto, do juízo onde tramita a Execução Fiscal. Este será competente para apreciar os embargos.

Os embargos formarão um novo processo, com número próprio, que tramitará em apenso aos autos da execução. Diferentemente da Exceção de Pré-Executividade, que é apresentada nos mesmos autos da execução fiscal.

A qualificação da peça deve levar em consideração quatro elementos: i) qualificação do autor, ii) qualificação do advogado do autor; iii) embasamento jurídico e nome da peça; e iv) qualificação do réu.

De acordo com o art. 319, II, do CPC, a qualificação de pessoas físicas demanda a menção aos seguintes dados: os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu. No caso de pessoas jurídicas, os nomes, o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico e a sede.

- **Modelo de qualificação para pessoas físicas**: "Nome completo da parte..., nacionalidade..., estado civil..., profissão..., portador do RG nº..., inscrito no CPF sob o nº..., residente e domiciliado no endereço..., endereço eletrônico...".
- **Modelo de qualificação para pessoas jurídicas de direito privado**: "Denominação Social da empresa..., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico..."
- **Modelo de qualificação para pessoas jurídicas de direito público**: Ente Político..., pessoa jurídica de direito público interno,

inscrita no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico...

Quanto à qualificação do advogado, recomenda-se apontar as seguintes informações: "nome do advogado..., inscrito na OAB/Estado... sob o nº..., com escritório no endereço..., endereço eletrônico..., onde deverá receber as futuras intimações, sob pena de nulidade, conforme procuração anexa".

O nome correto da peça é "Embargos à Execução Fiscal com pedido de Efeito Suspensivo", com fundamento no art. 16 da LEF e nos arts. 319 e 919, § 1º, do CPC.

CUIDADO: Os artigos que embasam a tese não devem ser apresentados na qualificação, mas sim no tópico "Dos Fundamentos Jurídicos", que veremos a seguir. Não confunda embasamento com tese.

Nos tópicos seguintes à qualificação, encontraremos os fatos e os fundamentos jurídicos que deverão ser narrados, descritos e explicitados de forma objetiva, clara e sintética com vistas a demonstrar as razões para a declaração de nulidade do crédito descrito na dívida ativa, fundamentando os argumentos em fontes jurídicas seguras (por exemplo, normas legais, jurisprudência, súmulas, enunciados, doutrina etc.).

Após os fundamentos, é a vez do efeito suspensivo nos embargos. Recomenda-se explorar neste tópico, o art. 919, § 1º, do CPC, apontando quais são os requisitos para a concessão, bem como o cumprimento de todos no caso concreto. Ao final, será

necessário elencar todos os pedidos necessários para o deslinde do feito. Em síntese, temos:

a) Distribuição por dependência;
b) Efeito suspensivo;
b) Citação do Exequente;
c) Intimação do advogado no endereço;
d) Juntada de documentos;
e) Produção de provas;
g) Julgamento;
h) Condenação em custas e honorários.

De acordo com o art. 291 do CPC, "a toda causa será atribuído valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediatamente aferível". Nos termos do art. 292, II, o valor da causa constará da petição inicial e na ação que tiver por objeto a existência, a validade, o cumprimento, a modificação, a resolução, a resilição ou a rescisão de ato jurídico, o valor da causa corresponderá ao valor executado nos autos da Execução Fiscal.

MODELO DA PEÇA

Embargos à Execução Fiscal

Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito da ... Vara das Execuções Fiscais da Comarca de...
Ou
Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz Federal da ... Vara das Execuções Fiscais da Seção Judiciária de...

Distribuição em apenso aos autos da Execução Fiscal nº...

Nome do autor..., nacionalidade..., estado civil..., profissão..., portador do RG nº..., inscrito

no CPF sob o nº..., residente e domiciliado no endereço..., endereço eletrônico...; por meio de seu advogado..., inscrito na OAB/Estado... sob o nº..., com escritório no endereço..., endereço eletrônico..., onde deverá receber as futuras intimações, sob pena de nulidade, conforme procuração anexa, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos artigos 16 da Lei 6830/1980 e 319 e 919, § 1º, do CPC, opor **Embargos à Execução Fiscal com pedido de Efeito Suspensivo**, em face do Ente Político..., pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico..., pelos seguintes fatos e fundamentos jurídicos:

I – Dos fatos

(...)

II – Dos fundamentos jurídicos

(...)

III – Do Efeito Suspensivo

(...)

IV – Dos pedidos

Ante o exposto, requer:

a) Sejam os embargos distribuídos por dependência aos autos da execução fiscal;

b) A concessão do almejado efeito suspensivo, nos termos do artigo 919, § 1º, do CPC, para imediata suspensão dos trâmites da execução fiscal;

c) A citação do Embargado para, em querendo, apresentar impugnação, nos termos do artigo 17 da Lei

nº 6.830/1980;
d) A intimação de todos os próximos atos no endereço do advogado indicado na qualificação;
e) A juntada dos documentos anexos, bem como, a produção de todas as provas em Direito admitidas, nos termos do artigo 319, VI, do CPC;
f) A procedência dos embargos para (...);
g) A condenação do Embargado em custas e honorários de sucumbência, nos termos dos artigos 82 e 85 do Código de Processo Civil.

Dá-se à causa o valor de R$...

Termos em que,
Pede deferimento.

Local... e data...
Advogado...
OAB nº...

2.4.3. Exceção de pré-executividade

A exceção de pré-executividade foi um modelo criado a partir da doutrina para discutir, em sede de execução, matérias de ordem pública sem a necessidade de prévia garantia do juízo. Desde muitos anos, a jurisprudência vem aceitando esta petição incidental nos autos executórios até que, em 2009, foi publicada a Súm. nº393 do STJ, por meio da qual: "A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória".

Trata-se de uma petição incidental que deverá ser apresentada nos mesmos autos da Execução Fiscal. Por não ser uma inicial, esta petição não precisa cumprir os requisitos do art. 319 do CPC, sendo, portanto, bem mais simples a sua redação. Com relação ao prazo, não há qualquer previsão neste sentido, podendo ser apresentada a qualquer momento, desde que trate de matéria de ordem pública.

Em relação à competência, por se tratar de uma petição incidental, seguirá o mesmo rito da execução fiscal.

A qualificação da peça deve levar em consideração quatro elementos: i) qualificação do autor, ii) qualificação do advogado do autor, iii) embasamento jurídico e iv) nome da peça.

- **Modelo de qualificação para pessoas físicas**: "Nome completo da parte..., nacionalidade..., estado civil..., profissão..., portador do RG nº..., inscrito no CPF sob o nº..., residente e domiciliado no endereço..., endereço eletrônico...".
- **Modelo de qualificação para pessoas jurídicas de direito privado**: "Denominação Social da empresa..., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico..."
- **Modelo de qualificação para pessoas jurídicas de direito público**: Ente Político..., pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico...

Quanto à qualificação do advogado, recomenda-se apontar as seguintes informações: "nome do

advogado..., inscrito na OAB/Estado... sob o nº..., com escritório no endereço..., endereço eletrônico..., onde deverá receber as futuras intimações, sob pena de nulidade, conforme procuração anexa".

O nome correto da peça é "Exceção de Pré-Executividade", com fundamento na Súm. nº 393 do STJ. Não há cabimento para efeito suspensivo, tutela de urgência, tutela de evidência ou liminar.

CUIDADO: Os artigos que embasam a tese não devem ser apresentados na qualificação, mas sim no tópico "Dos Fundamentos Jurídicos", que veremos a seguir. Não confunda embasamento com tese.

Nos tópicos seguintes à qualificação, encontraremos os fatos e os fundamentos jurídicos que deverão ser narrados, descritos e explicitados de forma objetiva, clara e sintética com vistas a demonstrar as razões para a declaração de nulidade da certidão de dívida ativa fundamentando os argumentos em fontes jurídicas seguras (por exemplo, normas legais, jurisprudência, súmulas, enunciados, doutrina etc.).

Ao final, será necessário elencar todos os pedidos necessários para o deslinde do feito. Em síntese, temos:

a) Intimação da Excepta;
b) Acolhimento do pedido;
c) Condenação em custas e honorários.

Por não se tratar de uma petição inicial, não tem que indicar valor da causa.

MODELO DA PEÇA

Exceção de Pré-Executividade

Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito da ... Vara das Execuções Fiscais da Comarca de...
Ou
Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz Federal da ... Vara das Execuções Fiscais da Seção Judiciária de...

Execução Fiscal nº...

Nome do autor..., nacionalidade..., estado civil..., profissão..., portador do RG nº..., inscrito no CPF sob o nº..., residente e domiciliado no endereço..., endereço eletrônico...; por meio de seu advogado..., inscrito na OAB/Estado... sob o nº..., com escritório no endereço..., endereço eletrônico..., onde deverá receber as futuras intimações, sob pena de nulidade, conforme procuração anexa, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro na Súm. nº 393 do STJ, apresentar **Exceção de Pré-Executividade**, em face do Ente Político..., pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº..., com sede no endereço..., endereço eletrônico..., pelos seguintes fatos e fundamentos jurídicos:

I – Dos fatos

(...)

II – Dos fundamentos jurídicos

(...)

III – Dos pedidos

Ante o exposto, requer:

a) A intimação da parte exequente para, querendo, apresentar impugnação;

b) O acolhimento da exceção, extinguindo-se a execução fiscal, em vista da (...);
c) A condenação do Exequente em custas e honorários de sucumbência, nos termos dos artigos 82 e 85 do Código de Processo Civil.

Termos em que,
Pede deferimento.

Local... e data...
Advogado...
OAB nº...

2.4.4. Noções sobre as medidas cautelares fiscais

As medidas cautelares fiscais foram regulamentadas, em nosso ordenamento, por meio da Lei nº 8.397/1992. De acordo com a referida norma, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas autarquias podem requerer medida cautelar, a qualquer tempo, desde que o crédito já esteja definitivamente constituído.

De acordo com o parágrafo único do art. 1º da referida norma, há duas possibilidades em que a Fazenda Pública está autorizada a requerer medida cautelar antes mesmo da constituição definitiva do crédito: quando o devedor, notificado pela Fazenda Pública para que proceda ao recolhimento do crédito fiscal põe ou tenta colocar seus bens em nome de terceiros ou quando o devedor aliena bens ou direitos sem proceder à devida comunicação ao órgão da

Fazenda Pública competente, nas situações em que tal obrigação é exigida em virtude de lei.

Quando a cautelar é proposta antes da constituição definitiva do crédito, a Fazenda Pública tem prazo peremptório de 60 (sessenta) dias para propor a execução judicial da Dívida Ativa, contados da data em que a exigência se tornar irrecorrível na esfera administrativa, ou seja, da data em que o crédito for definitivamente constituído.

A medida cautelar fiscal poderá ser requerida contra o devedor do crédito tributário ou não tributário, nas seguintes hipóteses: i – quando o devedor, sem domicílio certo, intenta ausentar-se ou alienar bens que possui ou deixa de pagar a obrigação no prazo fixado; ii – quando o devedor, tendo domicílio certo, ausenta-se ou tenta se ausentar, visando a elidir o adimplemento da obrigação; iii – quando o devedor, caindo em insolvência, aliena ou tenta alienar bens; iv – quando o devedor contrai ou tenta contrair dívidas que comprometam a liquidez do seu patrimônio; v – quando o devedor, notificado pela Fazenda Pública para que proceda ao recolhimento do crédito fiscal: a) deixa de pagá-lo no prazo legal, salvo se suspensa sua exigibilidade, ou b) põe ou tenta por seus bens em nome de terceiros; vi – quando o devedor possui débitos, inscritos ou não em Dívida Ativa, que somados ultrapassem trinta por cento do seu patrimônio conhecido; vii – quando o devedor aliena bens ou direitos sem proceder à devida comunicação ao órgão da Fazenda Pública competente, quando exigível em virtude de lei; viii – quando o devedor tem sua inscrição no cadastro de contribuintes declarada inapta, pelo órgão fazendário; e ix – quando o devedor pratica

outros atos que dificultem ou impeçam a satisfação do crédito (art. 2º).

De acordo com o art. 3º, da Lei das Medidas Cautelares Fiscais, o requerimento deve ser acompanhado, para ser válido, dos seguintes documentos: i – prova literal da constituição do crédito fiscal e ii – prova documental de algum dos casos mencionados no parágrafo antecedente. Além disso, a inicial deve conter, expressamente, o Juiz a quem é dirigida, a qualificação e o endereço, se conhecido, do requerido, as provas que serão produzidas e o requerimento para citação.

Quanto ao endereçamento, a medida cautelar fiscal será requerida ao juiz competente para a execução judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, ou, caso esteja em grau de recurso, será competente o relator do recurso. Vale ressaltar que a cautelar pode ser requerida em caráter antecedente ao ajuizamento da execução fiscal ou quando a execução já estiver em curso, sendo que, em ambos os casos, os autos da medida cautelar fiscal tramitarão em apenso aos do processo de execução judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública.

O efeito imediato após o recebimento da medida cautelar fiscal é a indisponibilidade dos bens do requerido, até o limite da satisfação da obrigação. Decretada a medida cautelar fiscal, a indisponibilidade dos bens deverá ser, então, comunicada ao registro público de imóveis, ao Banco Central do Brasil, à Comissão de Valores Mobiliários e às demais repartições que processem registros de transferência de bens, a fim de que, no âmbito de suas atribuições, façam cumprir a constrição judicial.

O art. 7º da Lei nº 8.397/1992 prevê, ainda na fase postulatória, a possibilidade de o juiz deferir o pedido liminar *inaudita altera pars*, estando dispensada a Fazenda Pública de justificação prévia e de prestação de caução.

O requerido, então é citado, para, em 15 (quinze) dias, contestar o pedido, indicando as provas que pretenda produzir. Não sendo contestado o pedido, presumir-se-ão aceitos pelo requerido, como verdadeiros, os fatos alegados pela Fazenda Pública, caso em que o Juiz decidirá em 10 (dez) dias. Sendo contestado o pedido, o Juiz designará audiência de instrução e julgamento, havendo prova a ser nela produzida.

O requerido tem a seu favor o direito subjetivo à, qualquer tempo, requerer a substituição da cautelar por uma garantia correspondente ao valor devido.

Quanto à sentença prolatada nos autos da cautelar, importante ressaltar que não faz coisa julgada em relação à execução fiscal, salvo se o juiz, nos autos da cautelar, acolher alegação de extinção do crédito.

3. PRÁTICA NOS TRIBUNAIS SUPERIORES

3.1. Temas ambientais com repercussão geral reconhecida

Tema 1194 (pendente de julgamento): Prescritibilidade de título executivo decorrente de condenação por dano ambiental posteriormente convertida em perdas e danos.

Tema 999: É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental.
Tema 970: É constitucional – formal e materialmente – lei municipal que obriga à substituição de sacos e sacolas plásticos por sacos e sacolas biodegradáveis.
Tema 648: Compete à Justiça Federal processar e julgar o crime ambiental de caráter transnacional que envolva animais silvestres, ameaçados de extinção e espécimes exóticas ou protegidas por compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.
Tema 1268: É imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário decorrente da exploração irregular do patrimônio mineral da União, porquanto indissociável do dano ambiental causado.

3.2. Temas de recursos repetitivos

Tema 146: É de 5 (cinco) anos o prazo para a cobrança da multa aplicada ante infração administrativa ao meio ambiente, nos termos do Decreto nº 20.910/1932, o qual que deve ser aplicado por isonomia, à falta de regra específica para regular esse prazo prescricional.
Tema 147: Em se tratando de multa administrativa, a prescrição da ação de cobrança somente tem início com o vencimento do crédito sem pagamento, quando se torna inadimplente o administrado infrator.
Tema 324: É de 5 (cinco) anos o prazo decadencial para se constituir o crédito decorrente de infração à legislação administrativa.
Tema 325: O prazo decadencial para constituição do crédito decorrente de infração à legislação

administrativa "conta-se da data da infração", "caso se trate de ilícito instantâneo".

Tema 326: O prazo decadencial para constituição do crédito decorrente de infração à legislação administrativa, "no caso de infração permanente ou continuada, conta-se do dia em que tiver cessado" o ilícito.

Tema 327: Interrompe-se o prazo decadencial para a constituição do crédito decorrente de infração à legislação administrativa: a) pela notificação ou citação do indiciado ou executado, inclusive por meio de edital; b) por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; pela decisão condenatória recorrível; por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Tema 328: É de 3 (três) anos o prazo para a conclusão do processo administrativo instaurado para se apurar a infração administrativa (prescrição intercorrente).

Tema 329: Prescreve em 5 (cinco) anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental.

Tema 330: O termo inicial do prazo prescricional para o ajuizamento da ação executória "é a constituição definitiva do crédito, que se dá com o término do processo administrativo de apuração da infração e constituição da dívida".

Tema 331: São causas de interrupção do prazo prescricional: a) o despacho do juiz que ordenar a citação em executivo fiscal; b) o protesto judicial; c) qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; d) qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor; e)

qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Tema 405: O art. 2º, § 6º, VIII, do Decreto nº 3.179/1999[5] (redação original), quando permite a liberação de veículos e embarcações mediante pagamento de multa, não é compatível com o que dispõe o art. 25, § 4º, da Lei nº 9.605/1998; entretanto, não há ilegalidade quando o referido dispositivo regulamentar admite a instituição do depositário fiel na figura do proprietário do bem apreendido por ocasião de infração nos casos em que é apresentada defesa administrativa – anote-se que não se está defendendo a simplória liberação do veículo, mas a devolução com a instituição de depósito (e os consectários legais que daí advêm), observado, entretanto, que a liberação só poderá ocorrer caso o veículo ou a embarcação estejam regulares na forma das legislações de regência (Código de Trânsito Brasileiro, p. ex.).

Tema 436: É parte legítima para ação de indenização o pescador profissional artesanal, com início de atividade profissional registrada no Departamento de Pesca e Agricultura do Ministério da Agricultura e do Abastecimento anteriormente ao fato, ainda que a emissão da carteira de pescador profissional tenha ocorrido posteriormente.

Tema 437: Não configura cerceamento de defesa o julgamento antecipado da lide, ante os elementos documentais suficientes.

Tema 438: A alegação de culpa exclusiva de terceiro pelo acidente em causa, como excludente de responsabilidade, deve ser afastada, ante a incidência da teoria do risco integral e da responsabilidade

objetiva ínsita ao dano ambiental (art. 225, § 3º, da CF e do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981), responsabilizando o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador.

Tema 439: É devida a indenização por dano moral patente o sofrimento intenso do pescador profissional artesanal, causado pela privação das condições de trabalho, em consequência do dano ambiental.

Tema 440: Os juros moratórios incidem a partir da data do fato, no tocante aos valores devidos a título de dano material e moral.

Tema 680: Para demonstração da legitimidade para vindicar indenização por dano ambiental que resultou na redução da pesca na área atingida, o registro de pescador profissional e a habilitação ao benefício do seguro-desemprego, durante o período de defeso, somados a outros elementos de prova que permitam o convencimento do magistrado acerca do exercício dessa atividade, são idôneos à sua comprovação.

Tema 681: A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar a sua obrigação de indenizar.

Tema 683: Em vista das circunstâncias específicas e homogeneidade dos efeitos do dano ambiental verificado no ecossistema do rio Sergipe – afetando significativamente, por cerca de 6 (seis) meses, o volume pescado e a renda dos pescadores na região afetada –, sem que tenha sido dado amparo pela poluidora para mitigação dos danos morais

experimentados e demonstrados por aqueles que extraem o sustento da pesca profissional, não se justifica, em sede de recurso especial, a revisão do quantum arbitrado, a título de compensação por danos morais, em R$ 3.000,00 (três mil reais).

Tema 707: a) a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar; b) em decorrência do acidente, a empresa deve recompor os danos materiais e morais causados; c) na fixação da indenização por danos morais, recomendável que o arbitramento seja feito caso a caso e com moderação, proporcionalmente ao grau de culpa, ao nível socioeconômico do autor, e ainda, ao porte da empresa, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e bom senso, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso, de modo a que, de um lado, não haja enriquecimento sem causa de quem recebe a indenização e, de outro, haja efetiva compensação pelos danos morais experimentados por aquele que fora lesado.

Tema 834: O dano material somente é indenizável mediante prova efetiva de sua ocorrência, não havendo falar em indenização por lucros cessantes dissociada do dano efetivamente demonstrado nos autos; assim, se durante o interregno em que foram experimentados os efeitos do dano ambiental houve o período de "defeso" – incidindo a proibição sobre toda atividade de pesca do

lesado –, não há cogitar em indenização por lucros cessantes durante essa vedação.

Tema 923: Até o trânsito em julgado das ações civis públicas nºs 5004891-93.2011.4004.7000 e 2001.70.00.019188-2, em tramitação na Vara Federal Ambiental, Agrária e Residual de Curitiba, atinentes à macrolide geradora de processos multitudinários em razão de suposta exposição à contaminação ambiental, decorrente da exploração de jazida de chumbo no Município de Adrianópolis-PR, deverão ficar suspensas as ações individuais.

Tema 957: As empresas adquirentes da carga transportada pelo navio Vicuña no momento de sua explosão, no Porto de Paranaguá/PR, em 15-11-2004, não respondem pela reparação dos danos alegadamente suportados por pescadores da região atingida, haja vista a ausência de nexo causal a ligar tais prejuízos (decorrentes da proibição temporária da pesca) à conduta por elas perpetrada (mera aquisição pretérita do metanol transportado).

Tema 1010: Na vigência do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, *caput*, I, *a*, *b*, *c*, *d* e *e*, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.

Tema 1036: A apreensão do instrumento utilizado na infração ambiental, fundada na atual redação do § 4º, do art. 25, da Lei nº 9.605/1998, independe do uso

específico, exclusivo ou habitual para a empreitada infracional.

Tema 1043: O proprietário do veículo apreendido em razão de infração de transporte irregular de madeira não titulariza direito público subjetivo de ser nomeado fiel depositário do bem, as providências dos arts. 105 e 106 do Decreto Federal nº 6.514/2008 competindo ao alvedrio da Administração Pública, em fundamentado juízo de oportunidade e de conveniência.

Tema 1204: "As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo possível exigi-las, à escolha do credor, do proprietário ou possuidor atual, de qualquer dos anteriores, ou de ambos, ficando isento de responsabilidade o alienante cujo direito real tenha cessado antes da causação do dano, desde que para ele não tenha concorrido, direta ou indiretamente.

3.3. Direito Ambiental em teses

A seguir, listamos as teses publicadas pelo STJ na Edição nº 30 de 6 de fevereiro de 2015, da publicação intitulada "Jurisprudência em Teses"[6]:

Tese 1: Admite-se a condenação simultânea e cumulativa das obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar na reparação integral do meio ambiente.

ACÓRDÃOS:

- REsp nº 1328753/MG, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 28-5-2013, *DJe* 3-2-2015.
- REsp nº 1307938/GO, rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª T., j. 16-6-2014, *DJe* 16-9-2014.

- AgRg no REsp nº 1415062/CE, rel. Min. Humberto Martins, 2ª T., j. 13-5-2014, *DJe* 19-5-2014.
- REsp nº 1269494/MG, rel. Min. Eliana Calmon, 2ª T., j. 24-9-2013, *DJe* 1-10-2013.
- REsp nº 1264250/MG, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª T., j. 3-11-2011, *DJe* 11-11-2011.

DECISÕES MONOCRÁTICAS:

- AREsp nº 294496/SC, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª T., j. 13-5-2013, publicado em 23-5-2013.
- AREsp nº 056382/MG, rel. Min. Assusete Magalhães, 2ª T., j. 17-9-2014, publicado em 3-10-2014.
- REsp nº 1229768/MG, rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª T., j. 29-8-2013, publicado em 5-9-2013.

INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA:

- Informativo de Jurisprudência nº 453, publicado em 29 de outubro de 2010.

Tese 2: É vedado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA impor sanções administrativas sem expressa previsão legal.

ACÓRDÃOS:

- AgRg no REsp nº 1164140/MG, rel. Min. Humberto Martins, 2ª T., j. 13-9-2011, *DJe* 21-9-2011.
- AgRg no REsp nº 1144604/MG, rel. Min. Hamilton Carvalhido, 1ª T., j. 20-5-2010, *DJe* 10-6-2010.

- REsp nº 1080613/PR, rel. Min. Denise Arruda, 1ª T., j. 23-6-2009, *DJe* 10-8-2009.
- REsp nº 1050381/PA, rel. Min. Eliana Calmon, 2ª T., j. 16-12-2008, *DJe* 26-2-2009.

DECISÕES MONOCRÁTICAS:

- AREsp nª 557714/MG, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª T., j. 18-12-2014, publicado em 3-2-2015.
- AREsp nª 574512/RO, rel. Min. Humberto Martins, 2ª T., j. 18-9-2014, publicado em 30-9-2014.
- Ag nº 385055/SP, rel. Min. Herman Benjamin, 4ª T., j. 9-8-2001, publicado em 24-9-2001.

Tese 3: Não há direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente, não existindo permissão ao proprietário ou posseiro para a continuidade de práticas vedadas pelo legislador.

ACÓRDÃOS:

- REsp nº 1172553/PR, rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 1ª T., j. 27-5-2014, *DJe* 4-6-2014.
- AgRg no REsp nº 1367968/SP, rel. Min. Humberto Martins, 2ª T., j. 17-12-2013, *DJe* 12-3-2014.
- EDcl nos EDcl no Ag nº 1323337/SP, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª T., j. 22-11-2011, *DJe* 1-12-2011.
- REsp nº 948921/SP, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 23-10-2007, *DJe* 11-11-2009.

DECISÕES MONOCRÁTICAS:

- MC nº 023429/SC, rel. Min. Marga Tessler (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª

REGIÃO), 1ª T., j. 17-10-2014, publicado em 21-10-2014.

- REsp nº 1240201/PR, rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª T., j. 7-8-2014, publicado em 14-8-2014.

Tese 4: O princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva.

ACÓRDÃOS:

- REsp nº 1237893/SP, rel. Min. Eliana Calmon, 2ª T., j. 24-9-2013, *DJe* 1-10-2013.
- AgRg no AREsp nº 206748/SP, rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 3ª T., j. 21-2-2013, *DJe* 27-2-2013.
- REsp nº 883656/RS, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 9-3-2010, *DJe* 28-2-2012.
- AgRg no REsp nº 1192569/RJ, rel. Min. Humberto Martins, 2ª T., j. 19-10-2010, *DJe* 27-10-2010.
- REsp nº 1049822/RS, rel. Min. Francisco Falcão, 1ª T., j. 23-4-2009, *DJe* 18-5-2009.

Tese 5: É defeso ao IBAMA impor penalidade decorrente de ato tipificado como crime ou contravenção, cabendo ao Poder Judiciário referida medida.

ACÓRDÃOS:

- AgRg no REsp nº 1164140/MG, rel. Min. Humberto Martins, 2ª T., j. 13-9-2011, *DJe* 21-9-2011.

- AgRg no REsp nº 1144604/MG, rel. Min. Hamilton Carvalhido, 1ª T., j. 20-5-2010, *DJe* 10-6-2010.
- REsp nº 1080613/PR, rel. Min. Denise Arruda, 1ª T., j. 23-6-2009, *DJe* 10-8-2009.
- REsp nº 1050381/PA, rel. Min. Eliana Calmon, 2ª T., j. 16-12-2008, *DJe* 26-2-2009.

DECISÕES MONOCRÁTICAS:

- AREsp nº 557714/MG, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª T., j. 18-12-2014, publicado em 3-2-2015.
- AREsp nº 574512/RO, rel. Min. Humberto Martins, 2ª T., j. 18-9-2014, publicado em 30-9-2014.

INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA:

- Informativo de Jurisprudência nº 389, publicado em 3 de abril de 2009.

Tese 6: O emprego de fogo em práticas agropastoris ou florestais depende necessariamente de autorização do Poder Público.

ACÓRDÃOS:

- AgRg nos EREsp nº 738031/SP, rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 1ª S., j. 28-5-2014, *DJe* 4-8-2014.
- AgRg no AREsp nº 048149/SP, rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª T., j. 12-4-2012, *DJe* 17-4-2012.
- REsp nº 1179156/PR, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª T., j. 12-4-2011, *DJe* 27-4-2011.

- EREsp nº 418565/SP, rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª S., j. 29-9-2010, *DJe* 13-10-2010.
- EREsp nº 439456/SP, rel. Min. José Delgado, 1ª S., j. 8-8-2007, *DJ* 27-8-2007.
- REsp nº 439456/SP, rel. Min. João Otávio de Noronha, 2ª T., j. 3-8-2006, *DJ* 26-3-2007.

DECISÃO MONOCRÁTICA:

- AREsp nº 210039/SP, rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª T., j. 18-9-2012, publicado em 20-9-2012.

INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA:

- Informativo de Jurisprudência nº 321, publicado em 1 de junho de 2007.

Tese 7: Os responsáveis pela degradação ambiental são coobrigados solidários, formando-se, em regra, nas ações civis públicas ou coletivas litisconsórcio facultativo.

ACÓRDÃOS:

- AgRg no AREsp nº 432409/RJ, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 25-2-2014, *DJe* 19-3-2014.
- REsp nº 1383707/SC, rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª T., j. 8-4-2014, *DJe* 5-6-2014.
- AgRg no AREsp nº 224572/MS, rel. Min. Humberto Martins, 2ª T., j. 18-6-2013, *DJe* 11-10-2013.
- REsp nº 771619/RR, rel. Min. Denise Arruda, 1ª T., j. 16-12-2008, *DJe* 11-2-2009.
- REsp nº 1060653/SP, rel. Min. Francisco Falcão, 1ª T., j. 7-10-2008, *DJe* 20-10-2008.

- REsp nº 884150/MT, rel. Min. Luiz Fux, 1ª T., j. 19-6-2008, *DJe* 7-8-2008.
- REsp nº 604725/PR, rel. Min. Castro Meira, 2ª T., j. 21-6-2005, *DJ* 22-8-2005.

DECISÕES MONOCRÁTICAS:

- REsp nº 1377700/PR, rel. Min. Paulo De Tarso Sanseverino, 3ª T., j. 8-9-2014, publicado em 12-9-2014.
- Ag nº 1280216/RS, rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 1ª T., j. 28-3-2014, publicado em 3-4-2014.

INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA:

- Informativo de Jurisprudência nº 360, publicado em 20 de junho de 2008.

Tese 8: Em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado.

ACÓRDÃOS:

- AgRg no REsp nº 1001780/PR, rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª T., j. 27-9-2011, *DJe* 4-10-2011.
- REsp nº 1113789/SP, rel. Min. Castro Meira, 2ª T., j. 16-6-2009, *DJe* 29-6-2009.
- REsp nº 1071741/SP, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 24-3-2009, *DJe* 16-12-2010.
- AgRg no Ag nº 973577/SP, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª T., j. 16-9-2008, *DJe* 19-12-2008.

- AgRg no Ag nº 822764/MG, rel. Min. José Delgado, 1ª T., j. 5-6-2007, *DJ* 2-8-2007.
- REsp nº 647493/SC, rel. Min. João Otávio de Noronha, 2ª T., j. 22-5-2007, *DJ* 22-10-2007.

DECISÃO MONOCRÁTICA:

- AREsp nº 495377/RJ, rel. Min. Humberto Martins, 2ª T., j. 28-5-2014, publicado em 2-6-2014.

INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA:

- Informativo de Jurisprudência nº 427, publicado em 19 de março de 2010.

Tese 9: A obrigação de recuperar a degradação ambiental é do titular da propriedade do imóvel, mesmo que não tenha contribuído para a deflagração do dano, tendo em conta sua natureza *propter rem*.

ACÓRDÃOS:

- REsp nº 1240122/PR, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 28-6-2011, *DJe* 11-9-2012.
- REsp nº 1251697/PR, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª T., j. 12-4-2012, *DJe* 17-4-2012.
- AgRg no REsp nº 1137478/SP, rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 1ª T., j. 18-10-2011, *DJe* 21-10-2011.
- AgRg no REsp nº 1206484/SP, rel. Min. Humberto Martins, 2ª T., j. 17-3-2011, *DJe* 29-3-2011.
- AgRg nos EDcl no REsp nº 1203101/SP, rel. Min. Hamilton Carvalhido, 1ª T., j. 8-2-2011, *DJe* 18-2-2011.

- REsp nº 1090968/SP, rel. Min. Luiz Fux, 1ª T., j. 15-6-2010, *DJe* 3-8-2010.
- REsp nº 926750/MG, rel. Min. Castro Meira, 2ª T., j. 20-9-2007, *DJ* 4-10-2007.

DECISÕES MONOCRÁTICAS:

- REsp nº 1186023/SP, rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª T., j. 5-3-2014, publicado em 11-3-2014.
- AREsp nº 228067/MG, rel. Min. Ari Pargendler, 1ª T., j. 27-11-2012, publicado em 29-11-2012.
- Ag nº 1405492/SP, rel. Min. Cesar Asfor Rocha, 2ª T., j. 31-5-2011, publicado em 7-6-2011.

INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA:

- Informativo de Jurisprudência nº 439, publicado em 18 de junho de 2010.

Tese 10: A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar. (Tese julgada sob o rito do art. 543-C do CPC/1973)

ACÓRDÃOS:

- REsp nº 1374284/MG, rel. Min. Luis Felipe Salomão,2ª S., j. 27-8-2014, *DJe* 5-9-2014.
- AgRg no AREsp nº 153797/SP, rel. Min. Marco Buzzi, 4ª T., j. 5-6-2014, *DJe* 16-6-2014.
- REsp nº 1373788/SP, rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 3ª T., j. 6-5-2014, *DJe* 20-5-2014.

- AgRg no REsp nº 1412664/SP, rel. Min. Raul Araújo, 4ª T., j. 11-2-2014, *DJe* 11-3-2014.
- AgRg no AREsp nº 273058/PR, rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, 4ª T., j. 9-4-2013, *DJe* 17-4-2013.
- AgRg no AREsp nº 119624/PR, rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 3ª T., j. 6-12-2012, *DJe* 13-12-2012.
- REsp nº 1114398/PR, rel. Min. Sidnei Beneti, 2ª S., j. 8-2-2012, *DJe* 16-2-2012.
- REsp nº 442586/SP, rel. Min. Luiz Fux, 1ª T., j. 26-11-2002, *DJ* 24-2-2003.

DECISÃO MONOCRÁTICA:

- AREsp nº 642570/PR, rel. Min. Maria Isabel Gallotti, 4ª T., j. 2-2-2015, publicado em 18-2-2015.

INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA:

- Informativo de Jurisprudência nº 545, publicado em 10 de setembro de 2014.

Tese 11: Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental. (Súm. nº 467 do STJ) (Tese julgada sob o rito do art. 543-CPC/1973)

ACÓRDÃOS:

- AgRg no REsp nº 1363437/DF, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª T., j. 12-11-2013, *DJe* 20-11-2013.
- REsp nº 1275014/RS, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 11-4-2013, *DJe* 9-5-2013.

- AgRg no REsp nº 1152786/SC, rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª T., j. 17-2-2011, *DJe* 23-2-2011.
- AgRg no Ag nº 1158805/SC, rel. Min. Eliana Calmon, 2ª T., j. 10-8-2010, *DJe* 20-8-2010.
- AgRg no Ag nº 1069662/SP, rel. Min. Luiz Fux, 1ª T., j. 1-6-2010, *DJe* 30-6-2010.
- REsp nº 1115078/RS, rel. Min. Castro Meira, 1ª S., j. 24-3-2010, *DJe* 6-4-2010.

DECISÃO MONOCRÁTICA:

- AREsp nº 445481/SP, rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª T., j. 24-9-2014, publicado em 29-9-2014.

3.4. Súmulas de Direito Ambiental

Súmula nº 467 – Prescreve em 5 (cinco) anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental. (1ª S., j. 13-10-2010, *DJe 25-10-2010)*

Referências Legislativas:

- Arts. 1º-A e 4º da Lei nº 9.873/1999;
- Lei nº 11.941/2009;
- Art. 1º do Decreto nº 20.910/1932.

Precedentes Originários:

"(...) MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QÜINQÜENAL. APLICAÇÃO DO DECRETO Nº 20.910/1932. PRECEDENTES DO STJ. (...) A orientação majoritária desta Corte Superior firmou-se no sentido de que é de 5 (cinco) anos o prazo para que a Administração Pública promova a execução de créditos

decorrentes da aplicação de multa administrativa, se não houver previsão legal específica em sentido diverso, em face da aplicabilidade do Decreto 20.910/32. (...)" (AgRg no Ag nº 1016459 SP, rel. Min. Denise Arruda, 1ª T., j. 4-12-2008, *DJe* 11-2-2009).

"(...) EXECUÇÃO FISCAL (...) MULTA AMBIENTAL – IBAMA – PRESCRIÇÃO – APLICAÇÃO DO DECRETO Nº 20.910/1932 – PRINCÍPIO DA ISONOMIA. (....) Aplica-se a prescrição qüinqüenal, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32, às ações de cobrança de multa administrativa decorrente de ilícito ambiental. (...)" (REsp nº 1063728 SP, rel. Min. Eliana Calmon, 2ª T., j. 28-10-2008, *DJe* 17-11-2008).

"(...) EXECUTIVO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. ARGÜIÇÃO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. ADMISSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO QÜINQÜENAL. ORIENTAÇÃO DESTA CORTE. (...) Consoante posicionamento do STJ, a prescrição das ações judiciais para a cobrança de multa administrativa ocorre em cinco anos, à semelhança das ações pessoais contra a Fazenda Pública, prevista no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932. Em face da ausência de previsão expressa sobre o assunto, o correto não é a analogia com o Direito Civil, por se tratar de relação de Direito Público. (...) II – Incidência, na espécie, do Decreto nº 20.910/1932, porque à Administração Pública, na cobrança de seus créditos, deve-se impor a mesma restrição aplicada ao administrado no que se refere às dívidas passivas daquela. Aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria (...)" (AgRg no REsp nº 1061001 SP, rel. Min. Francisco Falcão, 1ª T., j. 9-9-2008, *DJe* 6-10-2008).

Súmula nº 613 – Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. (1ª S., j. 9-5-2018, *DJe 14-5-2018)*

Referências Legislativas:

- Art. 225 da Constituição Federal;
- Lei nº 4.777/1965 (Código Florestal de 1965 – revogado);
- Arts. 2º, I, e 14, § 1º da Lei nº 6.938/1981;
- Arts. 61-A, 61-B, 61-C, 62, 63, 64 e 65 da Lei nº 12.51/2012 (Código Florestal de 2012).

Precedentes Originários:

"(...) OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. LEGALIDADE NO ATO DO ESTADO DE DISCIPLINAR A UTILIZAÇÃO DA ÁREA E ZELAR PARA QUE SUA DESTINAÇÃO SEJA PRESERVADA. A OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA, FEITA DE MANEIRA IRREGULAR, NÃO GERA OS EFEITOS GARANTIDOS AO POSSUIDOR DE BOA-FÉ. IMPOSSIBILIDADE DE ALEGAÇÃO DE FATO CONSUMADO EM MATÉRIA AMBIENTAL. (...) Os impetrantes buscam o reconhecimento da ilegalidade no procedimento de desocupação perpetrado pelo Secretário de Administração de Parques do Distrito Federal, objetivando que a autoridade coatora abstenha-se de praticar qualquer ato tendente a remover os moradores do Parque das Copaíbas. 2. Nos termos da Lei Complementar Distrital nº 265/1999 e Lei Distrital nº 1.600/1997, não há como reconhecer a ilegalidade no ato do Estado de disciplinar a utilização da área e zelar para que sua destinação seja preservada. É justamente por estar inserida na citada APA, que incumbe ao Estado o gerenciamento da área,

exercendo regularmente o direito de restringir o uso e gozo da propriedade em favor do interesse da coletividade. 3. Cumpre ao Estado, nestas situações, empreender ações efetivas visando não só a salvaguarda da diversidade biológica local, como também a regência urbanística das áreas, garantindo a sustentabilidade do usufruto dos recursos disponibilizados pela Natureza, além de atender ao projeto original da Capital, que assegura a existência de áreas de lazer no Lago voltadas à população em geral do Distrito Federal. 4. Vale frisar que a própria impetrante reconhece que ocupa a área de maneira irregular e precária, uma vez que a Ação de Interdito Proibitório já reintegrou a TERACAP na posse da área em litígio, assim, não há como reconhecer a violação a direito líquido e certo como sustentando na peça inaugural da segurança. 5. É firme o entendimento desta Corte de que a ocupação de área pública, feita de maneira irregular, não gera os efeitos garantidos ao possuidor de boa-fé pelo Código Civil, configurando-se mera detenção. 6. Não prospera também a alegação de aplicação da teoria do fato consumado, em razão de os moradores já ocuparem a área, com tolerância do Estado por anos, uma vez que tratando-se de construção irregular em Área de Proteção Ambiental-APA, a situação não se consolida no tempo. Isso porque, a aceitação da teoria equivaleria a perpetuar o suposto direito de poluir, de degradar, indo de encontro ao postulado do meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo essencial à qualidade sadia de vida. (...)" (AgRg no RMS nº 28220 DF, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª T., j. 18-4-2017, *DJe* 26-4-2017).

"(...) AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PROTEÇÃO PERMANENTE. PROXIMIDADE A LEITO DE RIO. CONSTATAÇÃO DE ATIVIDADE CAUSADORA DE IMPACTO AMBIENTAL. CASAS DE VERANEIO. IMPOSSIBILIDADE DE ALEGAÇÃO DE FATO CONSUMADO EM MATÉRIA AMBIENTAL. INEXISTÊNCIA DE AQUISIÇÃO DE DIREITO DE POLUIR. (...)" (AgRg no REsp nº 1497346 MS, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª T., j. 19-11-2015, *DJe* 27-11-2015).

"(...) AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PROTEÇÃO PERMANENTE. PROXIMIDADE DE LEITO DE RIO. CASAS DE VERANEIO. ILEGALIDADE. SITUAÇÃO NÃO ABRANGIDA PELAS EXCEÇÕES LEGAIS PREVISTAS NOS ARTS. 61-A A 65 DA LEI Nº 12.651/2012. (...) Na origem cuida-se de ação civil pública promovida pelo Ministério Público com o objetivo de condenar o recorrido: (a) a desocupar, demolir e remover as edificações erguidas em área de preservação permanente localizada a menos de 100m do Rio Ivinhema; (b) a abster-se de promover qualquer intervenção ou atividade na área de preservação permanente; (c) a reflorestar toda a área degradada situada nos limites do lote descrito na petição inicial; (d) a pagar indenização por danos ambientais em valor a ser arbitrado pelo juízo. (...) 3. No caso concreto, as instâncias ordinárias constataram que há edificações (casas de veraneio), inclusive com estradas de acesso, dentro de uma Área de Preservação Permanente, com supressão quase total da vegetação local. 4. Constatada a degradação, deve-se proceder às medidas necessárias para recompor a área. As exceções legais a esse entendimento encontram-se previstas nos arts. 61-A a

65 do Código Florestal, não abrangendo a manutenção de casas de veraneio. (...)" (AgRg no REsp nº 1494681 MS, rel. Min. Humberto Martins, 2ª T., j. 3-11-2015, *DJe* 16-11-2015).

"(...) FATO CONSUMADO. MATÉRIA AMBIENTAL. INEXISTÊNCIA. (...) Cuida-se de ação civil pública na qual a parte ora recorrente foi condenada a demolir casa que edificou em área de preservação permanente correspondente a manguezal e a margem de curso d´água, a remover os escombros daí resultantes e a recuperar a vegetação nativa do local. (...) 4. Por fim, cumpre esclarecer que, em tema de direito ambiental, não se admite a incidência da teoria do fato consumado. (...)" (AgRg no REsp nº 1491027 PB, rel. Min. Humberto Martins, 2ª T., j. 13-10-2015, *DJe* 20-10-2015).

"(...) AÇÃO CIVIL PÚBLICA. (...) FUNÇÃO SOCIAL E FUNÇÃO ECOLÓGICA DA PROPRIEDADE E DA POSSE. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESERVA LEGAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA PELO DANO AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO *PROPTER REM*. DIREITO ADQUIRIDO DE POLUIR. (...) Inexiste direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados – as gerações futuras – carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome. 3. Décadas de uso ilícito da propriedade rural não dão salvo-conduto ao proprietário ou posseiro para a continuidade de atos proibidos ou tornam legais práticas vedadas pelo legislador, sobretudo no âmbito de direitos indisponíveis, que a todos aproveita, inclusive às gerações futuras, como é o caso da proteção do meio ambiente. 4. As APPs e a Reserva Legal justificam-se

onde há vegetação nativa remanescente, mas com maior razão onde, em consequência de desmatamento ilegal, a flora local já não existe, embora devesse existir. 5. Os deveres associados às APPs e à Reserva Legal têm natureza de obrigação *propter rem*, isto é, aderem ao título de domínio ou posse. (...)" (REsp nº 948921 SP, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 23-10-2007, *DJe* 11-11-2009).

Súmula nº 618 – A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental. (Corte Especial, j. 24-10-2018, *DJe 30-10-2018)*

Referências Legislativas:

- art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor;
- Lei nº 6.933/1981;
- art. 21 da Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública).

Precedentes Originários:

"[...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DO MEIO AMBIENTE. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. POSSIBILIDADE. [...] Agravo interno aviado contra decisão publicada em 19-5-2017,

que, por sua vez, julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015. II. Na origem, trata-se de Agravo de Instrumento, interposto pela parte agravante contra decisão prolatada pelo Juízo de 1º Grau, que, em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra OI MOVEL S.A. – em recuperação judicial, manteve a inversão do ônus da prova, em face da hipossuficiência técnica do parquet e da aplicação do princípio da precaução. O Tribunal *a quo* negou

provimento ao Agravo de Instrumento. [...] IV. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de que o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório [...]" (AgInt no AREsp nº 1090084 MG, rel. Min. Assusete Magalhães, 2ª T., j. 21-11-2017, *DJe* 28-11-2017).

"[...] AMBIENTAL. CUSTEIO DE PERÍCIA PARA AVALIAR SE HOUVE INVASÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. POSSIBILIDADE. [...] Na hipótese dos autos, o Juízo originário consignou que a inversão do ônus da prova decorreu da aplicação do princípio da precaução, como noticiado pelo próprio recorrente à fl. 579/STJ. Nesse sentido, a decisão está em consonância com a orientação desta Corte Superior de que o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório. [...] 2. O Tribunal de origem acrescentou que o ônus da prova recaiu sobre a parte recorrente, em razão de ter sido ela quem requerera a produção da prova pericial [...]" (AgInt no AREsp nº 779250 SP, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 6-12-2016, *DJe* 19-12-2016).

"[...] CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICA. RIO MADEIRA. PESCADORES. [...] INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM AÇÃO POR INDENIZAÇÃO POR DANO AMBIENTAL. [...] A inversão do ônus da prova no que se refere ao dano ambiental está de acordo com a jurisprudência desta Corte, que já se manifestou no sentido de que, 'tratando-se de ação indenizatória por dano ambiental, a responsabilidade pelos danos causados é objetiva, pois fundada na teoria do risco integral. Assim, cabível a inversão do ônus da prova' [...]" (AgInt no AREsp nº

846996 RO, rel. Min. Raul Araújo, 4ª T., j. 4-10-2016, *DJe* 19-10-2016).

"[...] USINA HIDRELÉTRICA. CONSTRUÇÃO. PRODUÇÃO PESQUEIRA. REDUÇÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANO INCONTESTE. NEXO CAUSAL. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. CABIMENTO. [...] O princípio da precaução, aplicável à hipótese, pressupõe a inversão do ônus probatório, transferindo para a concessionária o encargo de provar que sua conduta não ensejou riscos para o meio ambiente e, por consequência, para os pescadores da região. [...]" (AgRg no AREsp nº 183202 SP, rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 3ª T., j. 10-11-2015, *DJe* 13-11-2015).

"[...] RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO AMBIENTAL. BAÍA DE GUANABARA. [...] ÔNUS PROBATÓRIO. INVERSÃO. [...] Tratando-se de ação indenizatória por dano ambiental, a responsabilidade pelos danos causados é objetiva, pois fundada na teoria do risco integral. Assim, cabível a inversão do ônus da prova. [...]" (AgRg no AREsp nº 533786 RJ, rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, 4ª T., j. 22-9-2015, *DJe* 29-9-2015).

"[...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXTRAÇÃO DE ARGILA SEM O DEVIDO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. [...] O Tribunal de origem reconheceu a inexistência de licença ambiental e os danos causados pela extração ilegal de argila. Ademais, consignou (fls. 584e-STJ): a responsabilidade ambiental 'é objetiva, bastando a comprovação do nexo causal ... Em outras palavras, o dever de reparação independe de culpa do agente e se aplica a todos que direta ou indiretamente teriam

responsabilidade pela atividade causadora de degradação ambiental'. 2. O entendimento do Juízo *a quo* está em consonância com a orientação do STJ: 'Aquele que cria ou assume o risco de danos ambientais tem o dever de reparar os danos causados e, em tal contexto, transfere-se a ele todo o encargo de provar que sua conduta não foi lesiva' [...]" (REsp nº 1517403 AL, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 25-8-2015, *DJe* 16-11-2015).

"[...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AMBIENTAIS. [...] INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. [...] Em ação ambiental, impõe-se a inversão do ônus da prova, cabendo ao empreendedor, no caso concreto o próprio Estado, responder pelo potencial perigo que causa ao meio ambiente, em respeito ao princípio da precaução. [...]" (REsp nº 1237893 SP, rel. Min. Eliana Calmon, 2ª T., j. 24-9-2013, *DJe* 1-10-2013).

"[...] CONSTRUÇÃO DE USINA HIDRELÉTRICA. REDUÇÃO DA PRODUÇÃO PESQUEIRA. [...] PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. CABIMENTO. [...] O princípio da precaução, aplicável à hipótese, pressupõe a inversão do ônus probatório, transferindo para a concessionária o encargo de provar que sua conduta não ensejou riscos para o meio ambiente e, por consequência, aos pescadores da região. [...]" (AgRg no AREsp nº 206748 SP, rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 3ª T., j. 21-2-2013, *DJe* 27-2-2013).

"[...] CONSTRUÇÃO DE USINA HIDRELÉTRICA. REDUÇÃO DA PRODUÇÃO PESQUEIRA. [...] PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. CABIMENTO. [...] O princípio da precaução, aplicável à

hipótese, pressupõe a inversão do ônus probatório, transferindo para a concessionária o encargo de provar que sua conduta não ensejou riscos para o meio ambiente e, por consequência, aos pescadores da região. [...]" (REsp nº 1330027 SP, rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 3ª T., julgado em 06/11/2012, *DJe* 09/11/2012).

"[...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. CONTAMINAÇÃO COM MERCÚRIO. ART. 333 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ÔNUS DINÂMICO DA PROVA. CAMPO DE APLICAÇÃO DOS ARTS. 6º, VIII, E 117 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. POSSIBILIDADE DE INVERSÃO DO *ONUS PROBANDI* NO DIREITO AMBIENTAL. PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO NATURA*. [...] Em Ação Civil Pública proposta com o fito de reparar alegado dano ambiental causado por grave contaminação com mercúrio, o Juízo de 1º grau, em acréscimo à imputação objetiva estatuída no art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981, determinou a inversão do ônus da prova quanto a outros elementos da responsabilidade civil, decisão mantida pelo Tribunal *a quo*. 2. O regime geral, ou comum, de distribuição da carga probatória assenta-se no art. 333, *caput*, do Código de Processo Civil. Trata-se de modelo abstrato, apriorístico e estático, mas não absoluto, que, por isso mesmo, sofre abrandamento pelo próprio legislador, sob o influxo do ônus dinâmico da prova, com o duplo objetivo de corrigir eventuais iniquidades práticas (a *probatio* diabólica, p. ex., a inviabilizar legítimas pretensões, mormente dos sujeitos vulneráveis) e instituir um ambiente ético-processual virtuoso, em cumprimento ao espírito e letra da Constituição de 1988

e das máximas do Estado Social de Direito. 3. No processo civil, a técnica do ônus dinâmico da prova concretiza e aglutina os cânones da solidariedade, da facilitação do acesso à Justiça, da efetividade da prestação jurisdicional e do combate às desigualdades, bem como expressa um renovado *due process*, tudo a exigir uma genuína e sincera cooperação entre os sujeitos na demanda. 4. O legislador, diretamente na lei (= *ope legis*), ou por meio de poderes que atribui, específica ou genericamente, ao juiz (= *ope judicis*), modifica a incidência do *onus probandi*, transferindo-o para a parte em melhores condições de suportá-lo ou cumpri-lo eficaz e eficientemente, tanto mais em relações jurídicas nas quais ora claudiquem direitos indisponíveis ou intergeracionais, ora as vítimas transitem no universo movediço em que convergem incertezas tecnológicas, informações cobertas por sigilo industrial, conhecimento especializado, redes de causalidade complexa, bem como danos futuros, de manifestação diferida, protraída ou prolongada. 5. No Direito Ambiental brasileiro, a inversão do ônus da prova é de ordem substantiva e ope legis, direta ou indireta (esta última se manifesta, p. ex., na derivação inevitável do princípio da precaução), como também de cunho estritamente processual e *ope judicis* (assim no caso de hipossuficiência da vítima, verossimilhança da alegação ou outras hipóteses inseridas nos poderes genéricos do juiz, emanação natural do seu ofício de condutor e administrador do processo). 6. Como corolário do princípio *in dubio pro natura*, 'Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei nº

8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei nº 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução' (REsp nº 972.902/RS, rel. Min. Eliana Calmon, 2ª T., *DJe* 14-9-2009), técnica que sujeita aquele que supostamente gerou o dano ambiental a comprovar 'que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva' (REsp nº 1.060.753/SP, rel. Min. Eliana Calmon, 2ª T., *DJe* 14-12-2009). 7. A inversão do ônus da prova, prevista no art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, contém comando normativo estritamente processual, o que a põe sob o campo de aplicação do art. 117 do mesmo estatuto, fazendo-a valer, universalmente, em todos os domínios da Ação Civil Pública, e não só nas relações de consumo (REsp nº 1049822/RS, rel. Min. Francisco Falcão, 1ª T., *DJe* 18-5-2009). 8. Destinatário da inversão do ônus da prova por hipossuficiência – juízo perfeitamente compatível com a natureza coletiva ou difusa das vítimas – não é apenas a parte em juízo (ou substituto processual), mas, com maior razão, o sujeito-titular do bem jurídico primário a ser protegido. [...]" (REsp nº 883656 RS, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 9-3-2010, *DJe* 28-2-2012).

"[...] DANO AMBIENTAL – DIREITO DO SUPOSTO POLUIDOR – PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO – INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. [...] O princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva. 4. Nesse sentido e coerente com esse posicionamento, é direito subjetivo do suposto infrator a realização de perícia para comprovar a ineficácia

poluente de sua conduta, não sendo suficiente para torná-la prescindível informações obtidas de sítio da internet. 5. A prova pericial é necessária sempre que a prova do fato depender de conhecimento técnico, o que se revela aplicável na seara ambiental ante a complexidade do bioma e da eficácia poluente dos produtos decorrentes do engenho humano. [...]" (REsp nº 1060753 SP, rel. Min. Eliana Calmon, 2ª T., j. 1-12-2009, *DJe* 14-12-2009).

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. [...] PROVA PERICIAL. INVERSÃO DO ÔNUS. ADIANTAMENTO PELO DEMANDADO. DESCABIMENTO. [...] Em autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual visando apurar dano ambiental, foram deferidos, a perícia e o pedido de inversão do ônus e das custas respectivas, tendo a parte interposto agravo de instrumento contra tal decisão. II – Aquele que cria ou assume o risco de danos ambientais tem o dever de reparar os danos causados e, em tal contexto, transfere-se a ele todo o encargo de provar que sua conduta não foi lesiva. III – Cabível, na hipótese, a inversão do ônus da prova que, em verdade, se dá em prol da sociedade, que detém o direito de ver reparada ou compensada a eventual prática lesiva ao meio ambiente – art. 6º, VIII, do CDC c/c o art. 18, da Lei nº 7.347/1985. [...]" (REsp nº 1049822 RS, rel. Min. Francisco Falcão, 1ª T., j. 23-4-2009, *DJe* 18-5-2009).

Súmula nº 623 – As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, *sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor. (1ª S., j. 12-12-2018, DJe 17-12-2018)*

Referências Legislativas:

- arts. 23, VI, VII; 24, VI, VIII, 186, II, 225, § 1º, I, da Constituição Federal;
- art. 16, *a*, da Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal/1965 revogado pela Lei nº 12.651/2012);
- art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981;
- art. 99 da Lei nº 8.171/1991;
- art. 2º da Lei nº 9.985/2000;
- arts. 18 e 29 da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal/2012).

Precedentes Originários:

"[...] INSTITUIÇÃO DE ÁREA DE RESERVA LEGAL. OBRIGAÇÃO *PROPTER REM* E *EX LEGE*. DEVER DE AVERBAÇÃO. *TEMPUS REGIT ACTUM*. [...] É pacífica a jurisprudência do STJ ao reconhecer a natureza *propter rem* da Reserva Legal e a obrigatoriedade e vinculação para o proprietário atual e o Poder Público. 'Nos termos do artigo 16 c/c art. 44 da Lei nº 7.771/1965 (sic.), impõe-se aos proprietários a averbação da reserva legal à margem de matrícula do imóvel, ainda que não haja na propriedade área florestal ou vegetação nativa. Em suma, a legislação obriga o proprietário a manter e, eventualmente, recompor a fração da propriedade reservada por lei' (cfr. REsp nº 865.309/MG, 2ª T., Min. Castro Meira, *DJe* 23-10-2008). [...]" (AgInt no REsp nº 1404904 MG, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 2-2-2017, *DJe* 3-3-2017).

"[...] AMBIENTAL. [...] IMÓVEL RURAL. REGISTRO DE ESCRITURA DE COMPRA E VENDA. EXIGÊNCIA. OFICIAL DO CARTÓRIO DE IMÓVEIS. AVERBAÇÃO DA

ÁREA DE RESERVA LEGAL. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 12.651/12. PERSISTÊNCIA DO DEVER DE AVERBAR. EXCEÇÃO. PRÉVIO REGISTRO NO CADASTRO AMBIENTAL RURAL. [...] A existência da área de reserva legal no âmbito das propriedades rurais caracteriza-se como uma limitação administrativa necessária à tutela do meio ambiente para as presentes e futuras gerações e em harmonia com a função social da propriedade, o que legitima haver restrições aos direitos individuais em benefício dos interesses de toda a coletividade. 4. De acordo com a jurisprudência do STJ, a obrigação de demarcar, averbar e restaurar a área de reserva legal constitui-se uma obrigação *propter rem*, que se transfere automaticamente ao adquirente ou ao possuidor do imóvel rural. Esse dever jurídico independe da existência de floresta ou outras formas de vegetação nativa na gleba, cumprindo-lhes, caso necessário, a adoção das providências essenciais à restauração ou à recuperação das mesmas, a fim de readequar-se aos limites percentuais previstos na lei de regência. 5. Cumpre ao oficial do cartório de imóveis exigir a averbação da área de reserva legal quando do registro da escritura de compra e venda do imóvel rural, por se tratar de conduta em sintonia com todo o sistema de proteção ao meio ambiente. A peculiaridade é que, com a novel legislação, a averbação será dispensada caso a reserva legal já esteja registrada no Cadastro Ambiental Rural – CAR, consoante dispõe o art. 18, § 4º, da Lei n. 12.651/12. [...]" (REsp nº 1276114 MG, rel. Min. Og Fernandes,2ª T., j. 4-10-2016, *DJe* 11-10-2016).

"[...] DANO AO MEIO AMBIENTE. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESERVA LEGAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA PELO DANO

AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO *PROPTER REM*. [...] A Caixa Econômica Federal sustenta que 'as construções questionadas pelo Ministério Público como causadoras de danos ambientais não foram realizadas pela Caixa Econômica Federal, mas sim por terceiros que ocuparam a área muito antes da área ser transformada em uma APA- Área de Proteção Ambiental'. O STJ possui entendimento pacífico de que a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação *propter rem*, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos. [...]" (REsp nº 1622512 RJ, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 22-9-2016, *DJe* 11-10-2016).

"[...] DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO INTEGRAL DOS DANOS. NATUREZA *PROPTER REM*. CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER, DE NÃO FAZER E DE INDENIZAR. POSSIBILIDADE. [...] A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que a necessidade de reparação integral da lesão causada ao meio ambiente permite a cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar, que têm natureza *propter rem*. [...]" (AgRg no REsp nº 1254935 SC, rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª T., j. 20-3-2014, *DJe* 28-3-2014)

Súmula nº 629 – Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar. (1ª S., j. 12-12-2018, *DJe 17-12-2018)*

Referências Legislativas:

- arts. 186, II e 225, § 3º, da Constituição Federal;
- arts. 2º, 4º e 14 da Lei nº 6.938/1981;
- art. 3º da Lei nº 7.347/1985.

Precedentes Originários:

"AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. [...] CUMULAÇÃO DE AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM INDENIZAÇÃO. POSSIBILIDADE DE REPARAÇÃO TOTAL DA ÁREA DEGRADADA. PEDIDO INDENIZATÓRIO DEFERIDO. PRINCÍPIOS DA REPARAÇÃO INTEGRAL, DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (REPARAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA) COM A DE PAGAR QUANTIA CERTA (INDENIZAÇÃO). *REDUCTIO AD PRISTINUM STATUM*. DANO AMBIENTAL INTERMEDIÁRIO, RESIDUAL E MORAL COLETIVO. ART. 5º DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. INTERPRETAÇÃO *IN DUBIO PRO NATURA* DA NORMA AMBIENTAL. REVISÃO DE POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL *A QUO*. [...] Cuida-se de inconformismo com a decisão do Tribunal de origem que condenou os réus à reparação da área degradada e entendeu incabível o pedido de condená-los ao pagamento de indenização pecuniária porque seria possível a reconstituição da área devastada. [...] 3. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido da viabilidade, no âmbito da Lei nº 7.347/1985 e da Lei nº 6.938/1981, de cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar [...]" (REsp 1669185 RS, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 5-9-2017, *DJe* 20-10-2017).

"[...] ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DANO. CUMULAÇÃO DA INDENIZAÇÃO COM OBRIGAÇÃO DE FAZER. [...] Esta Corte Superior entende que, em se tratando de dano ambiental, é possível a cumulação da indenização com obrigação de fazer, sendo que tal cumulação não é obrigatória, e relaciona-se com a

impossibilidade de recuperação total da área degradada. [...]" (AgInt no REsp nº 1577376 SC, rel. Min. Og Fernandes, 2ª T., j. 3-8-2017, *DJe* 9-8-2017).

"AMBIENTAL. [...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. INDENIZAÇÃO CUMULADA COM OBRIGAÇÃO DE FAZER. CABIMENTO. NÃO OBRIGATORIEDADE. POSSIBILIDADE DE RECUPERAÇÃO TOTAL DA ÁREA DEGRADADA. [...] A jurisprudência desta Corte entende que, em se tratando de dano ambiental, é possível a cumulação da indenização com obrigação de fazer, porém tal cumulação não é obrigatória e está relacionada com a impossibilidade de recuperação total da área degradada. [...]" (AgInt no REsp nº 1633715 SC, rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª T., j. 2-5-2017, *DJe* 11-5-2017).

Súmula nº 652 – A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária. (1ª S., j. 2-12-2021, *DJe 6-12-2021)*

Referências Legislativas:

- arts. 23, VI, VII, 170, VI e 225, da Constituição Federal;
- arts. 2º, I, V, 3º, IV, 6º e 14, I, da Lei nº 6.938/1981;
- arts. 70, §§ 1º e 3º e 72, da Lei nº 9.605/1998.

Precedentes Originários:

"[...] DANO AO MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ARTS. 3º, IV, C/C 14, § 1º, DA LEI Nº 6.938/1981. DEVER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO. [...] A jurisprudência Predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção

ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, 'seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil' (REsp nº 1.071.741/SP, 2ª T., rel. Min. Herman Benjamin, *DJe* 16-12-2010." (AGRESP nº 1001780 PR, rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª S., j. 27-9-2011, *DJe* 4-10-2011).

"[...] DANO AMBIENTAL. OMISSÃO DO ENTE FEDERADO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL *A QUO* ALINHADO À JURISPRUDÊNCIA DO STJ. [...] O Tribunal de origem, ao Reconhecer a responsabilidade objetiva do Estado por danos ambientais, em razão de conduta omissiva do ente público, alinhou-se à jurisprudência deste Sodalício, que se firmou no sentido de que 'A legitimidade por dano ambiental alcança, imediatamente, aquele que, por ação ou omissão, causou ou permitiu que fosse causado dano ao patrimônio ambiental. Essa responsabilidade de quem assim procede se define da maneira mais objetiva possível, mediante a simples resposta à pergunta quem causou, quem provocou ou quem permitiu que o dano ocorresse' (AgRg no AREsp nº 796.146/SP,

rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª T., *DJe* 25-8-2017)" (AIRESP nº 1205174 PR, rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª S, j. 28-9-2020, *DJe* 1-10-2020).

"[...] DANO AMBIENTAL E URBANÍSTICO. CONSTRUCÕES IRREGULARES. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CARÁTER SOLIDÁRIO, MAS DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. [...] A responsabilidade do Estado por dano ao meio ambiente decorrente de sua omissão no dever de fiscalização é de caráter solidário, mas de execução subsidiária, na condição de devedor-reserva. Precedentes" (AIRESP nº 1326093 DF, rel. Min. Og Fernandes, 2ª T., j. 24-4-2018, *DJe* 30-4-2018).

---

1 De acordo com Vladimir Passos de Freitas: "Nos Estados e nos Municípios, os órgãos ambientais não estão obrigados a seguir o rito nele previsto, já que essas pessoas políticas gozam de autonomia para editar regras a respeito. Mas nada impede que, omissas normas procedimentais, adotem eles as previstas para as infrações na órbita federal, pois nenhum prejuízo terá, com isso, o infrator. A ele estará assegurado o exercício da ampla defesa" (FREITAS, Vladimir Passos. *Direito Administrativo e Meio Ambiente*. 4ª Ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 203).

2 MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 411.

3 De acordo com o art. 119 da Instrução Normativa, extingue a punibilidade:

I – a prescrição da pretensão punitiva;

II – a morte do autuado antes de formada a coisa julgada administrativa, comprovada por certidão de óbito; e

III – a extinção regular da pessoa jurídica de direito privado, antes de formada a coisa julgada administrativa, comprovada pela alteração da situação cadastral perante a Receita Federal e averbação da ata respectiva no órgão competente.

4 SÁ, Renato Montans de. *Manual de Direito Processual Civil*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 768.

5 O referido decreto foi revogado em 22-7-2008 pelo Decreto nº 6.514/2008.

6 Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp?edicao=EDI%C7%C3O%20N.%2030:%20DIREITO%20AMBIENTAL. Acesso em: 3 nov. 2022.

Referências Bibliográficas

AMADO, Frederico. *Direito ambiental esquematizado*. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2016.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

BENJAMIN, Antônio Herman. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 9, ano 3, p. 17-18, jan.-mar. 1998.

_____. Introdução ao direito ambiental brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, abril-junho 1999. v. 14. Ano 4.

_____. Introdução ao direito ambiental brasileiro. P. 41-91. In: *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental*. v. I. Organizadores: MACHADO, Paulo Affonso; MILARÉ, Édis. São Paulo: RT, 2011. p. 45.

BIANCHI, Patrícia. *Eficácia das normas ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1988.

BURNS, Edward Mcnall. *História da civilização ocidental*: do homem das cavernas até a bomba atômica. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1968.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. *Giustizia e società*. Milano: Di Cominita, 1977.

CARVALHO, Daniela Marques de. À procura de uma teoria de causalidade aplicável à responsabilidade civil ambiental. In: *Revista de Direito Ambiental – RDA* n. 62, ano 16 (abril a junho de 2011). São Paulo: RT, 2011, pp. 12-55.

CARVALHO, Edson Ferreira de. *Direito humano ao ambiente ecologicamente equilibrado*: proteger a natureza para resguardá-la às gerações presentes e futuras. Belo Horizonte: Juruá, 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FREESTONE, David; HEY, Ellen. Implementing the precautionaiy principle: challenges and opportunities. In: *The precautionary principle and intemational law*. Hague: Luwer Law International, 1996.

IRIGARAY, C. T. H.; RIOS, A. V. V. R. *O Direito e o Desenvolvimento Sustentável*. Curso de Direito Ambiental. IEF: Rio de Janeiro, 2005.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009.

_____; REI, Fernando (coord.) et al. *Direito ambiental internacional*. São Paulo: Atlas, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 11. ed. São Paulo: RT, 2018.

MINARDI, Josiane. *Manual de direito tributário*. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2019.

NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. São Paulo: Millennium, 2001.

PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PRIEUR, Michel. *Droit de L'environnement*. 3. ed. Paris: Dalloz, 1996.

RECH, Adir Ubaldo. O valor econômico e a natureza jurídica dos serviços ambientais. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, n. 2, 2012, p. 1046. Disponível em: http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_02_1043_1071.pdf. Acesso em: 24 abr. 2018.

SABBAG, Bruno Kerlakian. O Protocolo de Quioto e seus Créditos de Carbo. *Manual Jurídico Brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo*. 2. ed. São Paulo, LTR, 2009, p. 35.

SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 9. d. São Paulo: Saraiva, 2009.

SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo ambiental*: extrafiscalidade e função promocional do Direito. Curitiba: Juruá, 2010.

SILVA, Diego Coimbra Barcelos da; RECH, Adir Ubaldo. A superação do antropocentrismo: uma necessária reconfiguração da interface homem-natureza. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 41, n. 02, maio-ago. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5216/rfd.v41i2.42609.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, Solange Teles da. *O direito ambiental internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental*: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

TAYLOR, Paul W. *Respect for Nature*: a theory of environmental ethics. 2. Impress with corrections. New Jersey, Princeton: Princeton University Press, 1987.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multisetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável, 1992. In: HOGAN, D.; VIEIRA, P. (Orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentaável*. Campinas: Editora da Unicamp.

WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do direito ambiental. *Revista Forense*, v. 88, n. 318, p. 19-26, abr./jun. 1992 | *Revista de informação legislativa*, v. 30, n. 118, p. 191-206, abr./jun. 1993.

WOLD, Chris et al. *Princípios de direito ambiental*. São Paulo: Del Rey, 2003, p. 17.